1988-89 Estimates

Part I

The Government Expenditure Plan

88-02489/

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1989-I Canada: $25.00 set (Part I and 2)
ISBN 0-660-53855-5 Other Countries: $30.00 set (Part I and 2)
ISBN 0-660-53854-7 (set)

Price subject to change without notice

1988-89 Estimates

Part I
The Government Expenditure Plan

Contents

Chapter 1
Introduction 5

Chapter 2
The Expenditure Plan Overview 7

Chapter 3
The Expenditure Plan by Envelope 19

Chapter 4
Expenditures by Type of Payment 41

Chapter 5
Appropriations Outside the Expenditure Plan 51

Chapter 1
Introduction

The Estimates communicate to Parliament the level and nature of the federal government's spending plans for the coming fiscal year. They are designed to meet the information needs of Members of Parliament, who must understand and assess these spending plans in order to hold the government accountable. Part I gives Parliament an overview of the government's spending Estimates and situates the Estimates in the context of the overall expenditure framework or spending plan.

The information in Part I also covers the policy sector resource envelopes established by the government. Each envelope includes the level of resources allocated for all elements of departmental activity in that policy sector, and, as such, defines the resources earmarked for maintaining, developing and implementing policies and programs in that sector. As the year progresses, additional funds may be allocated to the envelope out of those contingency provisions, known as reserves, which have not yet been assigned to specific envelopes.

Part I is divided into five chapters, including this Introduction. Chapter 2 provides an overview of the expenditure plan, together with historical trends in total spending. Emphasis is on the relative growth in envelopes. The chapter goes on to describe the composition of the 1988-89 expenditure plan. The final portion of the chapter focuses on person-years and presents an overall person-year summary for 1988-89 with reference to the government's goals in this area.

Chapter 3 takes a more detailed look at the expenditure plan in terms of policy sectors and the associated envelopes. The envelopes are reviewed both in terms of types of expenditure and by major programs. Though the emphasis is on explaining where and how funds are spent rather than on year-to-year changes in spending levels, attention is drawn to the most significant changes that have occurred.

Government-wide totals for various types of transfer payments, payments to Crown corporations, and operating and capital expenditures are presented in Chapter 4. Each category is described in terms of its major components.

Chapter 5 addresses those components of the Estimates contained in Part II that do not form part of the expenditure plan. These items, while they require parliamentary approval, are different from budgetary expenditures in that they represent investments rather than transfer payments or expenditures for work performed, goods received or services rendered.

Chapter 2
The Expenditure Plan Overview

Historical and Planned Expenditures

The overall fiscal plan of the government, recently presented by the Minister of Finance, encompasses projected revenues, planned expenditures, the resulting budgetary position, and the government's non-budgetary financial transactions for a number of fiscal years.

Table 2.1 provides the key elements of the expenditure plan, together with recent historical background. The total plan is composed of $32 billion in public debt charges and $100 billion in program expenditures. While public debt charges are projected to increase by 9.7 per cent, programs expenditures will grow by 4.3 per cent.

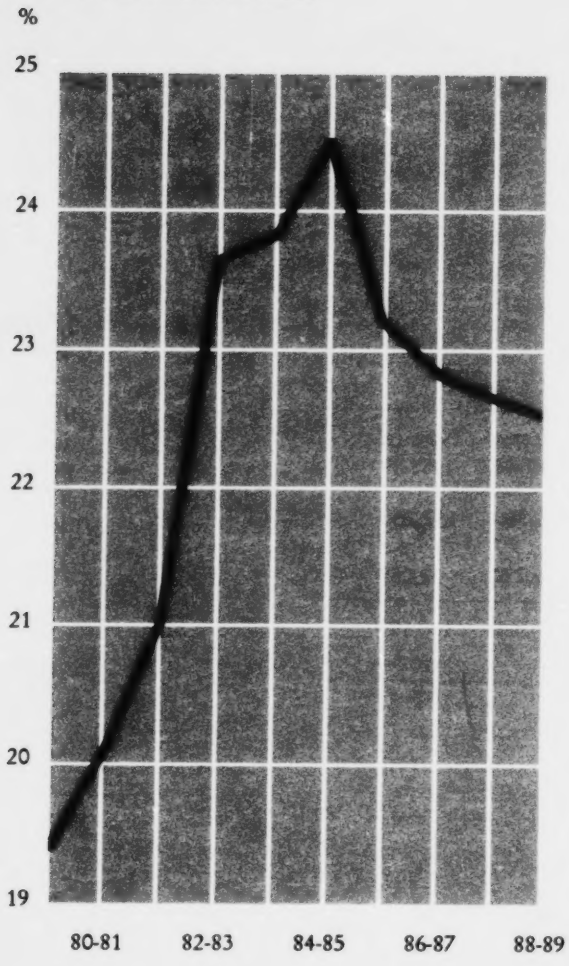
Table 2.1
Total Expenditure Plan

($ millions)	Actual 1985-86	Actual 1986-87	Forecast 1987-88	Planned 1988-89
Budgetary expenditures	**111,234**	**116,388**	**125,300**	**132,250**
Percentage change	*1.9*	*4.6*	*7.7*	*5.5*
Less: Public debt charges	25,441	26,658	29,220	32,055
Program expenditures	85,793	89,730	96,080	100,195
Percentage change	*-1.1*	*4.6*	*7.1*	*4.3*

This document describes how the Main Estimates relate to the *budgetary expenditure* component of the fiscal plan. As the largest component of the budgetary expenditure forecast, the Main Estimates provide considerable detail on the total spending plans of the government for the upcoming fiscal year which begins on April 1. In addition to setting out the spending authority sought through the Main Estimates, the annual expenditure plan also indicates the amounts for further spending requirements that are expected to arise over the course of the fiscal year and which will be presented individually to Parliament in the form of Supplementary Estimates.

For the fourth year in succession, budgetary expenditures are forecast to decline as a percentage of Gross Domestic Product (GDP), reflecting the government's continued emphasis on expenditure restraint. This decline began in 1985-86 and reversed a five-year uninterrupted rise in budgetary expenditures relative to GDP. Chart A plots total budgetary expenditures as a percentage of GDP from 1979-80 to 1988-89.

Chart A
Budgetary Expenditures as a Percentage of Gross Domestic Product



Between 1979-80 and 1984-85, budgetary expenditures rose from around 19 to nearly 25 per cent of GDP. From 1985-86 to 1987-88, they declined to less than 23 per cent of GDP. Next year they are expected to continue this downward trend. The average annual increase in budgetary expenditures of 4.9 per cent over the last four years contrasts sharply with the average increases of more than 15 per cent during the preceding five-year period.

Much of the pattern of expenditure growth can be explained by the underlying trends in economic activity. Over the period 1979-80 to 1984-85 the performance of the Canadian economy, characterized by below average economic growth and above average price increases directly affected the growth rates of program expenditures and, indirectly, the rapid rate of increase in public debt charges.

Since 1984-85 the government has introduced a number of expenditure restraint initiatives to reduce both the deficit and growth in budgetary expenditures. In November 1984, a multi-faceted approach comprising program reductions, increased cost-recovery, and general management improvement initiatives, was implemented by the government with a view to achieving savings of some $4 billion in 1985-86. This first initiative was followed by further reductions in the May 1985 Budget. This second package included Public Service reduction targets totalling 15,000 person-years by 1990-91, further cost-recovery and privatization initiatives, and an enhanced program of asset disposal and cash management. Additional reductions of $500 million followed in the February 1986 Budget.

The climate of restraint has been supported by a number of complementary measures. These include the continuance of the policy introduced in 1984, whereby government departments must absorb non-salary operating cost increases to the fullest extent possible; the year-end freeze in discretionary spending announced in February 1986; and efforts in areas such as real property, regulatory reform and management improvements.

Expenditure Plan by Envelope

To strengthen the relationship between the policy and the expenditure planning processes over a multi-year period, and to strengthen the role of Ministers in the decision-making process, the government's expenditures are allocated across policy sectors or *envelopes*. The distribution by envelope of the government's expenditure plan for the period 1985-86 to 1988-89 is shown in Table 2.2.

Table 2.2
Expenditure Plan by Envelope

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Economic and Regional Development	11,818	11,792	14,117	13,351
Social Development	51,819	54,569	56,857	59,359
Fiscal Arrangements	5,941	6,302	6,639	7,000
External Affairs and Aid	2,490	2,892	3,357	3,541
Defence	9,094	10,006	10,442	11,088
Parliament	198	207	226	235
Services to Government	4,433	3,962	4,098	3,885
Public Debt	25,441	26,658	29,220	32,055
Total envelopes	**111,234**	**116,388**	**124,956**	**130,514**
Government Contingency Vote	.....	.....	360	360
Reserves not allocated by envelope	.....	.....	1,144	2,536
Lapse	.....	.....	-1,160	-1,160
Budgetary expenditures	**111,234**	**116,388**	**125,300**	**132,250**

The resources contained in a particular envelope represent the funds available to develop, implement, and maintain the various policies and programs that comprise a particular policy sector. Chart B illustrates the growth in the major envelopes or envelope groupings from 1979-80 to 1988-89.

Over this period, three major envelopes, Defence, External Affairs and Aid, and Social Development, have average annual growth of 10 per cent or more. Public debt charges account for one quarter of the total growth in expenditures from 1987-88, and are projected to increase by 9.7 per cent in 1988-89; they continue to be the fastest growing component of budgetary expenditures, increasing at an average rate of 15.9 per cent per year. Increases in expenditures to service the public debt also account for nearly one-third of the total change in envelope levels over the period 1979-80 to 1988-89.

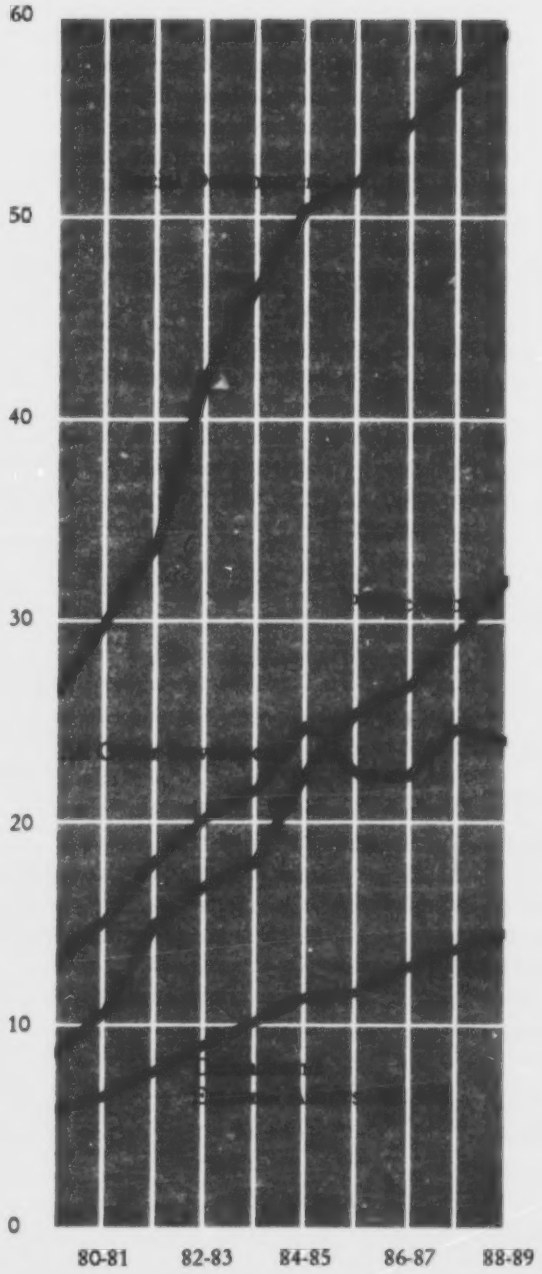
The automatic escalation of the large social transfer payments which dominate the Social Development envelope and which are prescribed in legislation, contribute towards the growth in spending in this area. The large size of this envelope, accounting for some 45 per cent of total budgetary expenditures, and the large annual increases, result in its representing over 40 per cent of the change in total expenditures over the period.

Nearly one-half of the remaining growth in the total from 1979-80 to 1988-89 reflects greater efforts to assist developing countries and spending on major capital programs in support of our international defence commitments.

The share of total expenditures represented by the Economic and Regional Development, Fiscal Arrangements, Services to Government and Parliament envelopes, which include a large part of the expenditures of a more operational nature, has declined over the period. This decline reflects the government's efforts to constrain the growth in expenditures related to the administration and the delivery of programs.

Supplementary Table 2.1S, at the end of this chapter, provides a historical perspective on the relative magnitude of the envelopes.

Chart B
Growth in Envelopes
($ billions)



Composition of the 1988-89 Expenditure Plan

The tabling of the Main Estimates represents the first step in the implementation of the expenditure plan for the upcoming year. The recent budget presented by the Minister of Finance described that plan in broad terms. Table 2.3 presents these Estimates in the context of that overall spending plan or framework and shows how they, along with subsequent Supplementary Estimates, and the remaining elements of the expenditure framework, relate to the government's projected total expenditure.

Budgetary Main Estimates are the single largest component of the government's expenditure plan, accounting for over 90 per cent of the total. In addition to the $119.4 billion contained therein, the forecast of total budgetary expenditures also includes amounts for Supplementary Estimates over the course of the fiscal year, together with provisions for consolidating certain special purpose accounts and reassessing the value of the government's assets and liabilities, and a forecast of the anticipated lapse of spending authority. Each of these elements of the expenditure plan is presented in Table 2.3 and explained below. Given that the plan contains reserves for Supplementary Estimates, it will not necessarily change over the course of the year as further spending authorities are sought from Parliament. However, should events occur that necessitate a revised fiscal posture, the Minister of Finance could present a revised framework in a fiscal or economic statement, thereby increasing or decreasing reserve levels as conditions require.

As Table 2.3 indicates, Total Budgetary Main Estimates are divided into two main categories of spending. The first of these, statutory expenditures, that is spending for which authority has been provided by Acts of the current or past Parliaments, amount to $78,488 million or two-thirds of the total. These expenditures are 8.5 per cent more than last year's Main Estimates. Although these expenditures do not require further parliamentary approval, they are nonetheless included in the Estimates to provide Parliament with a more complete view of the government's total expenditure plan. Included within this category of spending are such items as public debt charges, representing some 40 per cent of the total; transfers to the provinces for health, education, social assistance, and general public service programs, accounting for an additional one-quarter of the total; and the government's major

Table 2.3
Expenditure Plan

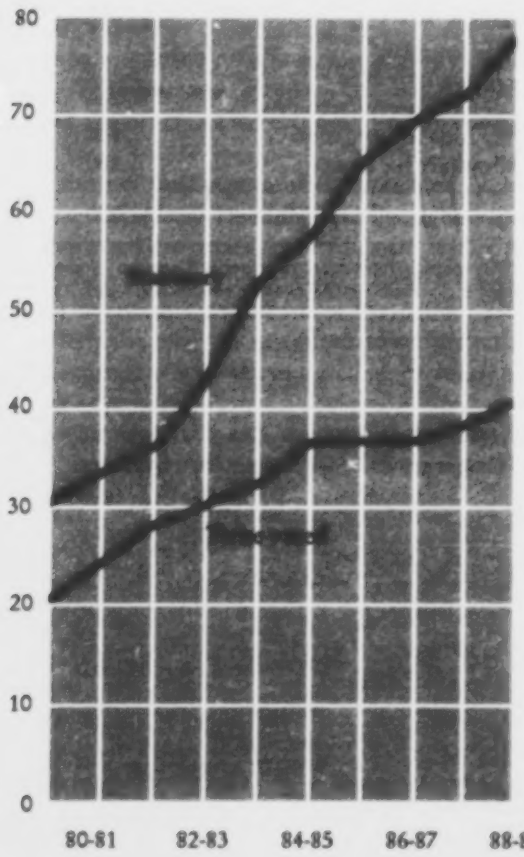
($ millions)	1988-89	Per cent change from 1987-88
Budgetary Main Estimates		
Statutory expenditures	78,488	8.5
Annual appropriations	40,878	6.1*
Total Budgetary Main Estimates	**119,366**	**7.7***
Reserves for Supplementary Estimates		
Allocated to envelopes	1,728	
Provisions for adjustments to statutory and other programs	2,536	
Projected Total Budgetary Estimates	**123,630**	
Other Elements of the Expenditure Plan		
Consolidation of accounts	9,580	
Provision for valuation	200	
Allowance for lapse	-1,160	
Total Budgetary Expenditures	**132,250**	**5.5**

* These growth rates treat the Special Canadian Grains Program Supplementary Estimates (A), tabled in conjunction with last year's Main Estimates, as a part of those same Main Estimates.

transfer payments to individuals, including Old Age Security, Spouses Allowances, Guaranteed Income Supplements, and Family Allowances. Four departments, Employment and Immigration, Finance, Health and Welfare, and Secretary of State account for more than 90 per cent of statutory spending. As a general rule, statutory expenditures can be changed only through amendments to the specific enabling legislation.

The large growth in the Main Estimates level of statutory spending overstates the actual year-over-year rate of increase in such programs because higher interest rates and other factors have led to increases in statutory expenditures over the course of 1987-88. Therefore, the current level of many statutory programs is higher than originally anticipated for these programs in last year's Main Estimates.

Chart C
Statutory and Voted Estimates
($ billions)



The second type of expenditure detailed in the Main Estimates are those authorized annually through Appropriation Acts. For 1988-89, these annually-voted spending proposals amount to $40,878 million. The year-over-year increase in annual appropriations is $2,351 million, or 6.1 per cent. Over one-quarter of these expenditures will be made by the Department of National Defence. The remaining 75 per cent, or $30.6 billion, is some $1.5 billion, or 5.3 per cent, higher than last year's corresponding amount, and includes almost $500 million in additional resources for the Western Diversification Office and the Atlantic Canada Opportunities Agency. Excluding these new agencies and Defence, the remaining budgetary Main Estimates exhibit an annual increase of 3.6 per cent, below the projected increase in prices.

Chart C provides a historical perspective on the relative growth of statutory and voted Estimates. The markedly slower growth in the voted portion since 1984-85 is a result of the government's determined efforts to reduce the costs of delivering its programs and the elimination or curtailment of those that have outlived their usefulness. The average annual growth rate of the voted portion over the period 1985-86 to 1988-89 is less than 3 per cent, significantly lower than the nearly 13 per cent per annum recorded for the preceding five-year period.

The reserves for Supplementary Estimates constitute the second component of total budgetary expenditure. The government's overall expenditure plan contains these reserves because of the dynamic nature of the expenditure management process. At any given point in time, departments have certain programs with approved spending levels, some with funding levels still awaiting the government's consideration, and others with costs not yet specified. The Main Estimates include the cost of those programs that have been approved, while the reserves contain the amounts the government sets aside to manage the remainder. Portions of these reserves have been allocated to the specific policy sectors or envelopes to cover targeted in-year adjustments. However, since not all reserves are allocated at the outset of the fiscal year, the projected distribution of total budgetary expenditures by envelope, as shown earlier in Table 2.2, is likely to change somewhat over the course of the year reflecting the allocation of additional resources to individual policy sectors.

In addition to Total Budgetary Main Estimates and the reserves for Supplementary Estimates, which, combined, constitute the *Projected Total Budgetary Estimates*, the final spending total for the fiscal year will reflect three other elements: the consolidation of expenditures of various special-purpose accounts with other expenditures; the change in the provision for the valuation of the government's assets and liabilities; and the lapse, or the amount by which the actual total spending of the government falls short of the total authorities granted by Parliament for that year.

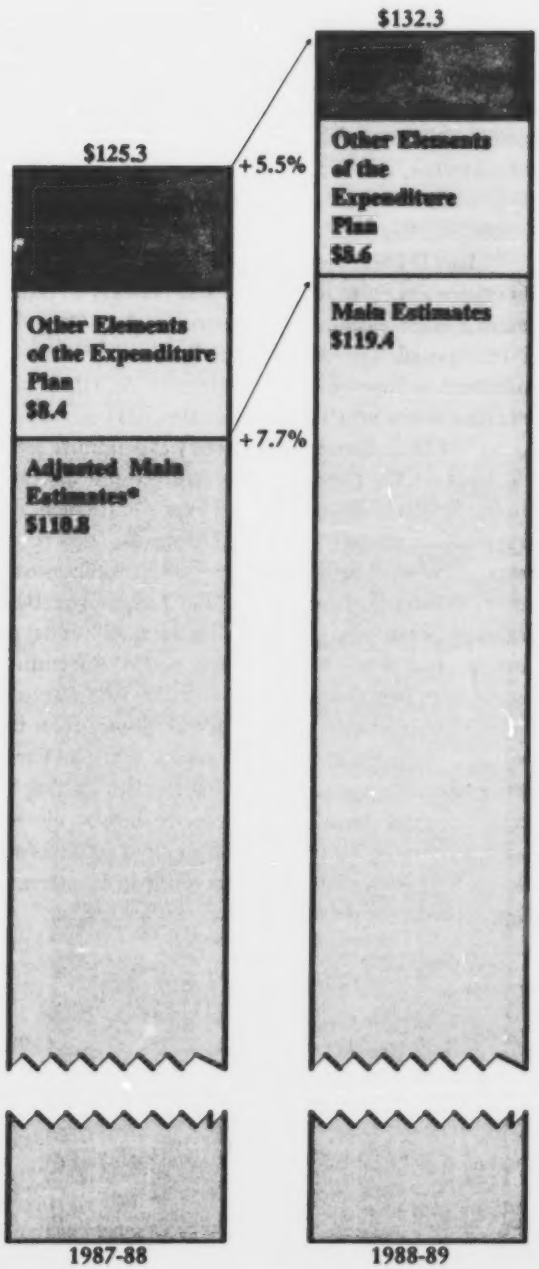
The consolidation entry is used to record the expenditures on certain large socio-economic programs that were previously considered to be outside the Government of Canada accounting entity because they were funded by specific contributions rather than from general government revenues. Their inclusion, reflecting the accounting changes announced in the February 1986 Budget, increases government spending figures considerably. By far the largest single item in this consolidation originates in the area of social expenditures and represents the inclusion, as budgetary expenditures, of total unemployment insurance benefits. The other major consolidation item is the Western Grain Stabilization Account, which falls in the Economic and Regional Development envelope. In the case of both of these programs, the total disbursements are shown as budgetary expenditures even though specific revenues offset a large part of the overall costs and the accounts are intended to be self-sufficient over time. The consolidation of the Unemployment Insurance and Western Grain Stabilization Accounts within the Accounts of Canada for financial reporting purposes in no way alters the operation of these programs. Part II of the Estimates records only the government's contribution to these accounts, and the Public Accounts display the financial positions of these and other similar programs on both a consolidated and an individual fund basis.

The expenditure plan also provides for the revaluation of the government's assets and liabilities. The provision for valuation is intended to account for changes in the value of existing loans and investments and adjustments to liabilities with respect to accumulated employee severance and vacation benefits.

Finally, in order to arrive at a forecast of budgetary expenditures, an allowance for the lapse of spending authority is included. This figure, estimated on the basis of historical trends, represents the expected amount by which total year-end budgetary expenditures, across all departments and agencies, will fall short of Parliamentary authorities for the fiscal year. Authorities are allowed to lapse because departments and agencies cannot legally spend more money than has been authorized in each vote by Parliament, and because the practical realities are such that prudent managers will tend to spend slightly less than the total that has been authorized.

Chart D illustrates the major components of the current expenditure plan for 1987-88 and 1988-89. In order to present a more meaningful comparison, the $700 million for the Special Canadian Grains Program presented to Parliament in Supplementary Estimates (A), tabled at the same time as last year's Main Estimates, has been added to the 1987-88 Main Estimates budgetary expenditure total of $110.1 billion. On this basis, the year-over-year increase in this, the largest component of the expenditure plan, is 7.7 per cent. Since the government has recognized new requirements relatively earlier in the budget determination process and included them in the Main Estimates, and since it remains firmly committed to managing additional pressures that may arise over the course of the year within an environment of expenditure restraint, the 1988-89 reserves to cover Supplementary Estimates are lower than those contained in the the current outlook for 1987-88. For this reason, the total spending planned for the coming year grows less than the Main Estimates. Thus, while Main Estimates grow by 7.7 per cent, the reduced amounts available for Supplementary Estimates result in an increase of 5.5 per cent in the government's expenditure plan.

Chart D
Government Expenditure Plan
($ billions)



* Includes Supplementary Estimates (A) of $700 million for the Special Canadian Grains Program.

Person-Years

A person-year is a unit of control of human resources, and refers to the employment of one person for a full year or its equivalent, such as two employees for six months each. In the May 1985 Budget, the government announced reduction targets for the Treasury Board-controlled Public Service amounting to 15,000 person-years over a five-year period ending in 1990-91.

The government's prime objective in reducing the size and cost of the ongoing Public Service is to promote a leaner and more productive work force able to deliver government programs and services of the highest possible quality at the lowest possible cost to the Canadian taxpayer. Reductions in the size of the federal government work force will continue to be achieved through enhanced productivity, privatization of certain suitable activities and, where warranted, the contracting-out of other services.

The Main Estimates provide details of the 231,164 person-years that the Treasury Board has authorized for 1988-89. This level represents a decrease of 1,961 person-years, or 0.8 per cent, from the adjusted Main Estimates of 1987-88. (The 1987-88 Main Estimates total has been adjusted to exclude the person-years of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance. These have been combined into the Office of the Superintendent of Financial Institutions, and the person-years are not controlled by Treasury Board.) Together with the reductions of the past two years, 5,491 in 1986-87 and 3,072 in 1987-88, this represents a total decline of 10,524 person-years over the first three years, thus leaving further reductions of some 4,500 to be achieved over the last two years. The Government remains committed to meeting its person-year reduction target and expects to do so in an orderly fashion so as to continue to respond effectively to the needs of Canadians and not disrupt the provision of essential government services. Further reductions of about 1 per cent over each of the next two years should enable the Government to attain its announced target.

Table 2.4
Major Changes in Authorized Person-years by Department

	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Public Works	7,818	8,568	750
Atlantic Canada Opportunities Agency	.....	307	307
Western Diversification Office	.....	200	200
Communications	2,295	2,449	154
Energy, Mines and Resources	4,744	4,853	109
Indian Affairs and Northern Development	5,363	4,626	-737
Transport	21,129	20,506	-623
Defence	34,026	33,584	-442
Regional Industrial Expansion	2,688	2,260	-428
Environment	10,217	9,897	-320
Correctional Service	10,758	10,481	-277
Employment and Immigration	24,218	23,975	-243
National Health and Welfare	9,140	8,908	-232
All others	100,729	100,550	-179
Total	**233,125**	**231,164**	**-1,961**

Even during periods of restraint, there is a need for additional person-years in some ministries to respond to largely non-discretionary increases in workload or to implement high priority initiatives of the Government. Consequently, some departments and agencies have experienced increases in their authorized person-year levels. These increases have, however, been more than compensated by decreases in other Treasury Board-controlled entities, some of which have seen their person-year authorities decrease significantly. Table 2.4 summarizes the major changes in authorized person-years from 1987-88 to 1988-89.

Major Changes by Department

The largest increase in person-years is being authorized for the Department of Public Works. The 750 person-year increase over the 1987-88 Main Estimates reflects the transfer from a number of departments of resources associated with architectural and engineering services. This increase is completely offset by reductions in other departments.

The Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Diversification Office, the two new entities created by the government to promote economic development in Atlantic and Western Canada respectively, together account for an increase of 507 person-years. Of this total, 358 person-years have been offset by reductions in the Department of Regional Industrial Expansion; the remainder are new person-years required for program delivery.

The increase of 154 person-years in the Department of Communications is mostly attributable to the transfer of National Programmes activity from the National Museums of Canada.

The net increase of 109 person-years in the Department of Energy, Mines and Resources reflects resources for the administration of the Canadian Exploration and Development Incentives Program, and for other activities, partially offset by planned reductions in person-years elsewhere in the department.

All other major changes in person-year authorities are decreases. The net decrease of 737 person-years in the Department of Indian Affairs and Northern Development reflects the continuing implementation of the Comprehensive Devolution Plan, which transfers programs and responsibilities to Indian control, the transfer of architectural and engineering services to the Department of Public Works, and improvements in program efficiency.

Of the total decline of 623 person-years in the Department of Transport, a decrease of over 300 reflects the continuing impact of restraint and person-year reductions. The remainder is mainly associated with the transfer of certain responsibilities to the Department of Public Works.

The civilian person-year authority of the Department of National Defence has been reduced by 442 as that department's contribution to the annual person-year reduction targets.

The transfer of 230 person-years associated with architectural and engineering services to Public Works is a major contributing factor in the year-over-year decline in the Department of the Environment's person-year authority.

Most of the remaining declines in person-years are attributable to improvements in program efficiency in response to the requirement to reduce the size of the Public Service.

Supplementary Table 2.1S
Envelope Shares of the Expenditure Plan

(Percentage)	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Economic and Regional Development	13.2	14.1	13.1	13.1	12.5	13.6	10.6	10.1	11.3	10.3
Social Development	49.1	48.1	45.1	47.8	48.3	46.3	46.6	46.9	45.5	45.5
Fiscal Arrangements	6.5	6.3	6.3	6.3	6.2	5.5	5.3	5.4	5.3	5.4
External Affairs and Aid	2.6	2.3	2.4	2.3	2.5	2.4	2.2	2.5	2.7	2.7
Defence	8.2	8.1	8.0	7.8	8.1	8.0	8.2	8.6	8.4	8.5
Parliament	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Services to Government	4.4	3.7	4.6	3.3	3.6	3.5	4.0	3.4	3.3	3.0
Total Program Expenditures	**84.1**	**82.9**	**79.8**	**80.9**	**81.3**	**79.4**	**77.1**	**77.1**	**76.6**	**75.4**
Public debt	15.9	17.1	20.2	19.1	18.7	20.6	22.9	22.9	23.4	24.6
Total envelopes	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Supplementary Table 2.2S
Authorized Main Estimates Person-Year Levels

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Four Major Departments						
National Defence (Civilian)	36,938	36,708	35,587	34,525	34,026	33,584
National Revenue	28,639	29,594	30,011	30,182	30,278	30,213
Employment and Immigration	25,378	24,734	24,127	24,079	24,218	23,975
Transport	21,761	22,164	22,011	21,388	21,129	20,506
Sub-total	112,716	113,200	111,736	110,174	109,651	108,278
Percentage Change	*2.1*	*0.4*	*-1.3*	*-1.4*	*-0.5*	*-1.3*
All other departments and agencies	126,219	128,339	130,350	126,056	123,474	122,886
Percentage Change	*0.6*	*1.7*	*1.6*	*-3.3*	*-2.0*	*-0.5*
Main Estimates*	**238,935**	**241,539**	**242,086**	**236,230**	**233,125**	**231,164**
Percentage Change	*1.0*	*1.1*	*0.2*	*-2.4*	*-1.3*	*-0.8*

*These numbers refer to the levels of person-year resources controlled by the Treasury Board. The Treasury Board directly controls the size of the departments and agencies listed in Schedule 1, Parts 1 and 2 of the *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA), with a few exceptions such as the Auditor General's Office. Prior year figures have been adjusted to exclude the person-years that previously were controlled but are not now, or that are subject to separate control, such as the Commissioner of Official Languages, the Inspector General of Banks, the Department of Insurance and Special Constables, Regular and Civilian members of the RCMP.

Chapter 3
The Expenditure Plan by Envelope

The government's expenditure plan, presented in the preceding chapter, establishes spending levels, or *envelopes*, within the level of total expenditures, for eight policy sectors.

Programs have been assigned to envelopes in order to provide for focused consideration of competing policy options within a given sector while, at the same time, recognizing that Ministers' responsibilities for their respective departments and agencies should not be dispersed across several sectors and their associated Cabinet policy committees. This chapter devotes one section to each of the eight envelopes. Each section includes a general description of the purpose of the envelope's expenditures and a discussion of the major programs reflected in these Main Estimates.

Table 3.1 presents a summary of the details of the expenditure plan by component.

Table 3.1
Expenditure Plan by Component

($ millions)	Budgetary Main Estimates	Reserves	Consolidation/ Valuation/ Lapse	Total
Economic and Regional Development	10,863	1,012	1,476	13,351
Social Development	50,254	577	8,528	59,359
Fiscal Arrangements	7,000	.....	.....	7,000
External Affairs and Aid	3,535	59	-53	3,541
Defence	11,200	.....	-112	11,088
Parliament	237	.....	-2	235
Services to Government	3,862	80	-57	3,885
Public Debt	32,055	.....	.....	32,055
Government Contingency Vote	360	.....	.....	360
Reserves not allocated by envelope	.....	2,536	.....	2,536
Lapse	.....	.....	-1,160	-1,160
Total	**119,366**	**4,264**	**8,620**	**132,250**

Economic and Regional Development Envelope

Purpose of Expenditures

Federal government programs funded from this envelope are intended to serve a wide range of purposes, including the stimulation and encouragement of private sector investment; the orderly development, production and disposition of Canada's primary natural resources; the encouragement of increased innovation and R&D; regional and industrial development; and the fostering of a positive climate for the creation and expansion of business enterprise.

This policy sector focusses on the promotion of economic growth and job creation, both nationally and in specific regions of Canada by encouraging private initiative and improving government effectiveness, within the overall government objective of reducing the deficit.

Expenditure Highlights for 1988-89

The reduction in total spending in the Economic and Regional Development sector is more than accounted for by the timing of payments to Western farmers under the Special Canadian Grains Program. In the first year of this program, Parliament was presented with a special Supplementary Estimate at the same time Main Estimates were tabled. This was required to ensure that the normal supply process associated with Main Estimates would not delay payments to farmers. This year, the government was able to implement the program earlier and thereby avoid a similar situation related to providing funds before the spring seeding season. Excluding the $1.5 billion reserve entry for 1987-88, and the $296 million Main Estimates item for 1988-89 for the special grains program, the Main Estimates for this envelope grow by $1.4 billion and the reserves decline by $1 billion.

Increased regional development funding including the incorporation for the first time of amounts for the recently created Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Diversification Office, together with the Canadian Exploration and Development Incentives Program account for the bulk of the increase in Main Estimates as well as for the larger reserves in 1987-88.

The Estimates for the envelope can be divided into five categories of expenditure: transportation, agricultural and fisheries support, industrial and technological support, energy, and a relatively small miscellaneous category.

In the transportation area, Canada's new *National Transportation Act* and its companion legislation, the *Motor Vehicle Transport Act*, became law on January 1, 1988, ushering in a new era of economic regulatory reform for the nation's transportation industry. Competition and market forces are to be the prime agents in providing economic, efficient and adequate transportation services at the lowest total cost. The National Transportation Agency, a new agency tailored to the reformed regulatory framework, replaces the Canadian Transport Commission. Transportation, including the Department of Transport and the National Transportation Agency, accounts for about 30 per cent of the Main Estimates in this envelope.

Table 3.2
Expenditure Plan: Economic and Regional Development

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Budgetary Main Estimates	.....	.....	9,193	10,863
Reserves	.....	.....	3,559	1,012
Consolidation/Valuation	.....	.....	1,365	1,476
Total Envelope	**11,818**	**11,792**	**14,117**	**13,351**

The Department of Transport's Estimates provide for the operation of airports and air navigation systems, public harbours and ports, and the Canadian Coast Guard. They also provide for activities related to the maintenance of railway and road safety, including the safe transportation of dangerous goods and the regulation of motor vehicles, and payments to various Crown corporations, such as VIA Rail Canada Inc. and Marine Atlantic Inc. for rail passenger, water and other transportation services. The main portion of the National Transportation Agency's Estimates provides payments to railway companies under the *Western Grain Transportation Act* and other statutes.

The Transport Department's Estimates reflect an overall increase of $165 million from the 1987-88. This is accounted for primarily by increased payments to various Crown corporations, including an additional $112 million to VIA Rail Canada Inc. and $28 million more to Marine Atlantic Inc.

The decrease of $53 million in the National Transportation Agency's Estimates primarily reflects decreases in payments under the *Western Grain Transportation Act*.

The programs of the Department of Agriculture (including the Canadian Forestry Service Program) and the Department of Fisheries and Oceans account for about one-quarter of the envelope's Estimates.

The Department of Agriculture's estimates are affected by the Special Canadian Grains Program which provided for the payment of $1 billion for the 1986 grains and oilseeds crop and will pay $1.1 billion for the 1987 crop. The $1 billion for the 1986 crop was made up of $300 million in Supplementary Estimates (B) for 1986-87, and $700 million in Supplementary Estimates (A) for 1987-88, tabled at the same time as that year's Main Estimates. The $1.1 billion for the 1987 crop is being authorized as follows: $804 million in Supplementary Estimates (D) of 1987-88, and $296 million in the 1988-89 Main Estimates. Payouts under the Western Grain Stabilization Account, consolidated into the expenditure framework since 1986-87, are expected to continue at around the same level in 1988-89 as in 1987-88. Other assistance for grain growers (primarily under the *Agricultural Stabilization Act*), and for tobacco growers will contribute to a further increase of approximately $100 million in Agriculture's Main Estimates.

The Estimates for Fisheries and Oceans increase by $128 million, principally as a result of initiatives taken by the Government during 1987-88 to augment the Salmonid Enhancement and Small Craft Harbours programs.

In the energy area, the Main Estimates for Energy, Mines and Resources contain for the first time, the new Canadian Exploration and Development Incentives Program, offset in part by the wind-down in the Petroleum Incentives Program. Payouts from the Newfoundland and Nova Scotia Offshore Development funds also account for significant increases in energy expenditures. The Estimates for Atomic Energy of Canada Limited are down by $27 million, reflecting the expenditure reduction measures implemented as part of the 1985 Budget. Overall, spending in the energy area accounts for about 10 per cent of the total for this envelope.

Industrial, technological and regional development support programs constitute 27 per cent of the envelope. The 1988-89 Main Estimates incorporate a number of significant initiatives reflecting a modified approach to, and organization of, these programs. In 1987-88, the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) and the Western Diversification Office (WDO), were created with mandates to promote and coordinate economic development in Atlantic and Western Canada respectively.

The 1988-89 Estimates for ACOA and WDO are $306 million and $312 million respectively. These include transfers from the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE) totalling some $115 million and provide for the agencies' first full year of operations, reflecting the increased priority this government attaches to regional development. Specifically, the government has announced new funding for ACOA and WDO of $1.05 billion and $1.2 billion respectively, to be spent over five years. These funds are in addition to resources transferred from DRIE. The Estimates of ACOA and WDO are forecasts for the 1988-89 portion of this new funding.

The 1988-89 budgetary allocation for DRIE is $1,348 million, a $197 million increase over the Main Estimates of 1987-88. This net increase reflects a reduction of approximately $115 million for transfers to ACOA and WDO and increased spending under the Defence Industry Productivity Program, and the Special Northern Ontario Development Fund.

The reduction of $70 million in requirements for the Cape Breton Development Corporation results mainly from the completion of the Victoria Junction coal wash plant expansion and Phalen Mine projects.

The increase of $25 million in the Main Estimates for the Export Development Corporation reflects a growth in anticipated requirements for concessional loan disbursements.

Estimates for science and technology programs within the portfolio of the Minister of State for Science and Technology total $825 million for 1988-89. This is an increase of $56 million over 1987-88 and is a reflection of the priority the government places on science and technology. The Natural Sciences and Engineering Research Council will spend an additional $21 million in support of the government's policy of matching private sector grants to university research. An additional $22 million will be devoted to research in support of industrial innovation and development by the National Research Council. Other areas of increased spending include Science and Technology Development Agreements with Quebec and British Columbia and further commitments to space-related activities. Total government expenditures on science and technology will exceed $4 billion in 1988-89, including funding in major departments with science activities such as Agriculture, National Defence, Energy, Mines and Resources, Environment and Fisheries and Oceans.

The remainder of the Economic and Regional Development envelope accounts for about 5 per cent of this envelope's Estimates in 1988-89. The departments and agencies involved are Consumer and Corporate Affairs, the Competition Tribunal, the newly-established Hazardous Materials Information Review Commission, Communications (excluding Cultural Affairs) and Labour. The changes in Main Estimates for 1988-89 for these departments and agencies are relatively minor overall.

Table 3.3 provides details of the changes between the 1988-89 and 1987-88 Main Estimates.

Table 3.3
Budgetary Main Estimates: Economic and Regional Development

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Agriculture	1,742.0	2,163.1	421.1
Canadian Dairy Commission	4.7	4.7	.....
Canadian Livestock Feed Board	19.8	19.8	.....
Farm Credit Corporation	15.0	.....	-15.0
Atlantic Canada Opportunities Agency	.....	306.0	306.0
Communications: excluding Cultural Affairs	172.4	176.8	4.4
Consumer and Corporate Affairs	131.0	133.1	2.1
Competition Tribunal	2.1	1.9	-0.2
Hazardous Materials Information Review Commission	.....	2.1	2.1
Standards Council of Canada	6.5	7.5	1.0
Energy, Mines and Resources	710.0	929.1	219.1
Atomic Energy Control Board	23.3	24.4	1.0
Atomic Energy of Canada Limited	169.3	142.0	-27.3
National Energy Board	26.7	24.4	-2.3
External Affairs: Program for Export Market Development	22.3	22.3	.....
Canadian Commercial Corporation	11.8	18.7	6.9
Export Development Corporation	50.0	75.0	25.0
Fisheries and Oceans	551.7	679.3	127.6
Labour	190.7	194.7	4.0
Canada Labour Relations Board	6.6	7.1	0.5
Regional Industrial Expansion	1,150.7	1,347.6	196.9
Cape Breton Development Corporation	111.0	40.6	-70.4
Federal Business Development Bank	61.5	37.0	-24.5
Investment Canada	9.1	9.3	0.2
Science and Technology, Ministry of State	27.1	37.7	10.6
National Research Council of Canada	408.3	430.0	21.7
Natural Sciences and Engineering Research Council	331.1	354.5	23.3
Science Council of Canada	2.7	2.8	0.1
Supply and Services: Unsolicited Proposals for Research and Development and Public Awareness	14.5	25.7	11.2
Transport	2,255.5	2,420.8	165.3
Canadian Aviation Safety Board	16.0	17.0	1.0
National Transportation Agency*	927.1	874.4	-52.7
Civil Aviation Tribunal	1.0	1.1	0.1
Grain Transportation Agency Administrator	21.0	19.6	-1.4
Northern Pipeline Agency	0.5	0.4	-0.1
Western Diversification Office	.....	312.2	312.2
Total	**9,193.0**	**10,862.7**	**1,669.7**

* Replaces the Canadian Transport Commission starting in 1988-89.

Social Development Envelope

Purpose of Expenditures

This envelope contains the government programs directed at responding to the social, cultural, environmental and law enforcement concerns of Canadians.

During 1988-89, the government will continue its efforts of past years to strengthen social justice by assigning its highest priority in social policy to helping those in greatest need through programs of assistance to the economically disadvantaged, including the jobless, aboriginal groups, women's groups and multicultural groups, disabled people and the aged. The government's programs and policies will continue to ensure equality of access by all Canadians to the benefits of Canadian society, and protect and enhance Canadian culture.

As in previous years, expenditures through the Social Development envelope will constitute the single largest element of overall spending. During 1988-89, the federal government will channel $59,359 million, including reserves, or 45 per cent of its total budget through a variety of transfers to provincial and territorial governments, transfers to individuals, and direct services to the public.

Transfers to individuals of over $29 billion through payments to the elderly, families, the unemployed and veterans form the largest component of the envelope and consume over 49 per cent of the resources allocated to it.

Transfers to provincial and territorial governments in support of post-secondary education, health and welfare services, assistance to the disabled and the operation of legal aid constitute approximately $15 billion or about 25 per cent of the envelope.

The remainder of the envelope, containing programs directed at the environment, employment, health, housing, Northern and Native people, law enforcement and correctional services, account for another $15 billion.

Approximately $8.5 billion of spending in this envelope reflects the inclusion of valuation adjustments and special purpose expenditures, chiefly those of the Unemployment Insurance Account, in reporting budgetary expenditures. In addition, $577 million is currently earmarked for Supplementary Estimates during the course of the year.

In addition to the direct expenditures shown in the Estimates, the federal government provides additional support to education and health services, and, in the case of the Province of Quebec, social assistance through tax transfers to the provinces. These tax transfers will amount to some $8.9 billion in 1988-89.

Table 3.4
Expenditure Plan: Social Development

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Budgetary Main Estimates	.....	....	48,215	50,254
Reserves	.....	....	231	577
Consolidation/Valuation	.....	....	8,411	8,528
Total Envelope	**51,819**	**54,569**	**56,857**	**59,359**

Expenditure Highlights for 1988-89

The 1988-89 Main Estimates provide $50,254 million for the Social Development envelope, an increase of over $2 billion above the 1987-88 provision. The major factors accounting for this growth are increased spending on major statutory programs such as Old Age Security, the Canada Assistance Plan and provincial health and education support, together with spending on programs for aboriginal groups.

The Department of National Health and Welfare's expenditures will represent 61 per cent of the total outlays of this envelope. The overwhelming majority of these expenditures are of a statutory nature. The largest of these programs are: $15,530 million to be spent on programs providing benefits to the elderly; $4,472 million for the Canada Assistance Plan, which funds 50 per cent of the costs of provincial programs delivering social, child support and other family services; $7,031 million in transfer payments to the provinces for insured health services under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977*; and $2,586 million for Family Allowances. The Family Allowance payments are over and above some $2.1 billion which is provided through the tax system in the form of the child tax credit. Virtually all of the $1,469 million increase in the Department of National Health and Welfare's Main Estimates is accounted for by changes in the aforementioned programs.

Additional resources of $2 million are being provided to the Canadian Centre for Occupational Health and Safety to enable it to respond to increased demand for information related to recent legislation on the Workplace Hazardous Material Information System.

Assistance to those who are in greatest need represents a major portion of expenditures in the Social Development envelope, including the jobless, native peoples, veterans, and those requiring housing assistance.

The 1988-89 Main Estimates for Employment and Immigration total $4,535 million and include $1,393 million for the Canadian Jobs Strategy, $2,656 million in statutory contributions to the Unemployment Insurance Account, and $200 million for social assistance recipients. In addition, this envelope includes expenditures for summer employment amounting to $180 million in a central vote of the Treasury Board Secretariat. The Immigration Program has been increased to $194 million, as a result of initiatives to deal with refugees.

Included in the Main Estimates of $2,996 million for the Department of Indian Affairs and Northern Development is $2,005 million for the Indian and Inuit Affairs Program, of which $634 million is for education, $449 million for social development, $520 million for capital facilities and community services, and $192 million to assist Indian bands in administering programs. Not included in this program but also benefiting Native people is $825 million in transfer payments to territorial governments to help them provide services to residents of the North, many of whom are Natives. Part of the increase in the Main Estimates of this department reflects the transfer of provincial-type responsibilities to the Government of the Northwest Territories for the management of forestry, health and young offenders programming.

The 1988-89 Main Estimates include $1,649 million for the Department of Veterans Affairs. In addition to $835 million for veterans' pensions and $349 million for veterans' allowances, an amount of $175 million is provided for expenditures on other health services purchased on behalf of veterans who receive disability pensions or allowances, or those who would receive the allowances were it not for payments under the *Old Age Security Act*. These services relate to medical treatment provided outside departmental institutions and include professional medical services and non-departmental hospital charges not covered by provincial health insurance plans.

The Canada Mortgage and Housing Corporation has budgetary Estimates of $1,704 million for 1988-89. Of this amount, $1,590 million will be spent on social housing; this represents an increase of $44 million over the 1987-88 Main Estimates.

The preservation and strengthening of our Canadian identity is another major priority of the government and is supported through the cultural agencies and the Secretary of State.

Provision is made in the 1988-89 Main Estimates for expenditures of $1,536 million by the agencies reporting through the Minister of Communications. This amount includes $907 million for the Canadian Broadcasting Corporation, representing nearly 60 per cent of total federal arts and culture spending.

An amount of $3,330 million is provided in the Estimates for the Department of the Secretary of State. Of this amount, $2,382 million consists of statutory payments to the provinces under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977* for post-secondary education, and $385 million under the *Canada Student Loans Act*. A further $218 million is provided to support official languages in education.

Another $15 million has been allocated to the Matching Grants Policy Fund for grants and scholarships for university-based research and development. $11 million is to be administered by the Medical Research Council and $4 million by the Social Sciences and Humanities Research Council.

The Department of the Environment's Estimates include $796 million, of which $335 million will be directed to the operation and development of national parks and historic sites. A further $207 million will be spent on atmospheric environmental services and $215 million on the conservation and protection of the environment.

The justice area also represents a significant part of the Social Development envelope. Its expenditures are aimed at supporting a fair and equitable justice system and maintaining law and order through policing and custodial activities.

The expenditures of the Ministry of Justice, which includes the department and various commissions and courts, will total $528 million.

The 1988-89 Main Estimates provide $2,042 million for the Solicitor General, which includes the department, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board, the Royal Canadian Mounted Police, the RCMP External Review Committee and the Canadian Security Intelligence Service. The expenditures of the department total $27 million in the 1988-89 Main Estimates. The services of Correctional Service Canada and the National Parole Board cost $815 million and $18 million, respectively. The budget of the RCMP for the enforcement of federal statutes and the provision of policing services under contract to provinces, territories and municipalities, and police support services to Canadian police forces amounts to $1,033 million in 1988-89. This includes an increase of $80 million over last year for protective services in general and also reflects the transfer of financial responsibility for RCMP protective services at airports from the Department of Transport. In addition, $149 million is budgeted for the Canadian Security Intelligence Service, and $1 million for the operation of the RCMP External Review Committee.

Table 3.5
Budgetary Main Estimates: Social Development

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Communications: Cultural Affairs	106.3	132.7	26.4
Canada Council	88.4	91.8	3.4
Canadian Broadcasting Corporation	881.2	907.2	26.0
Canadian Film Development Corporation	108.5	101.5	-7.0
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	27.7	29.2	1.5
National Archives	49.9	53.7	3.8
National Arts Centre Corporation	15.0	17.6	2.6
National Film Board	64.8	66.4	1.6
National Library	35.6	36.2	0.6
National Museums of Canada	98.6	99.7	1.1
Employment and Immigration	4,641.9	4,535.0	-106.9
Immigration Appeal Board	11.9	11.9	....
Environment	768.9	796.2	27.3
Indian Affairs and Northern Development	2,687.8	2,996.4	308.6
Justice	332.7	343.3	10.6
Canadian Human Rights Commission	11.0	11.6	0.6
Commissioner for Federal Judicial Affairs	123.2	137.9	14.7
Federal Court of Canada	10.7	13.1	2.4
Law Reform Commission of Canada	4.7	4.7	....
Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada	3.8	4.9	1.1
Supreme Court of Canada	7.2	8.5	1.3
Tax Court of Canada	3.7	3.9	0.2
Labour: Canadian Centre for Occupational Health and Safety	7.7	9.4	1.7
National Health and Welfare	29,205.3	30,674.4	1,469.1
Medical Research Council	171.7	182.6	10.9
Public Works: Canada Mortgage and Housing Corporation	1,666.7	1,704.0	37.3
Secretary of State	3,282.5	3,329.9	47.4
Advisory Council on the Status of Women	2.7	3.2	0.5
Social Sciences and Humanities Research Council	68.0	72.3	4.3
Status of Women—Office of the Co-ordinator	2.8	3.2	0.4
Solicitor General	26.0	26.5	0.5
Canadian Security Intelligence Service	133.6	148.6	15.0
Correctional Service	799.1	815.2	16.1
National Parole Board	15.7	18.5	2.8
Royal Canadian Mounted Police	914.4	1,032.6	118.2
RCMP - External Review Committee	.....	1.0	1.0
Treasury Board: Employment Initiatives	186.1	180.0	-6.1
Veterans Affairs	1,648.8	1,649.3	0.5
Total	**48,214.6**	**50,254.1**	**2,039.5**

Fiscal Arrangements Envelope

Purpose of Expenditures

The general purpose of expenditures under the Fiscal Arrangements envelope is to provide unconditional fiscal assistance to provinces; that is, a transfer of funds without any conditions or stipulations as to how such moneys shall be used. The programs comprising the envelope are either need-related or tax-related.

The need-related programs are fiscal equalization, subsidies under the *Constitution Acts 1867-1982*, and fiscal stabilization. Approximately 90 per cent of the total expenditures in the Fiscal Arrangements envelope are made under the Fiscal Equalization Program. The purpose of this program is to make it possible for all provinces to provide their residents with a reasonable level of public services at reasonably comparable levels of taxation.

The tax-related programs are: the income tax revenue guarantee for provinces, which protects them in certain circumstances against revenue losses resulting from modifications made to the personal income tax by the federal government; grants to municipalities and provinces in lieu of property taxes; reciprocal taxation payments to provinces in respect of consumption taxes; payments to provinces of 95 per cent of the federal income tax collected from privately-owned public utilities; and recoveries from Quebec in respect of three personal income tax points transferred to that province in lieu of a federal Youth Allowances Program that was subsequently discontinued.

Expenditure Highlights for 1988-89

The Main Estimates provision of $7 billion for the Fiscal Arrangements envelope is $802 million higher than the preceding year's Main Estimates provision of $6,197 million. Fiscal equalization payments are expected to grow by $773 million over last year's provision. The change in fiscal equalization takes account of a number of factors. Forecast equalization entitlements for the 1987-88 fiscal year of $5,988 million are $388 million higher than that provided for in 1987-88 Main Estimates. This increase is primarily due to greater than anticipated growth in 1987-88 provincial revenues, in part as a result of decisions taken in provincial budgets tabled after the 1987-88 Main Estimates figures had been calculated. The 1988-89 Main Estimates figure of $6,373 million is $385 million or 6 per cent higher than the forecast of 1987-88 entitlements. This increase reflects expected continued growth in provincial revenues subject to equalization and the full impact of improvements to the program as provided for in legislation adopted in April, 1987.

Based on information for past taxation years, there is a $56 million increase in payments under the *Public Utilities Income Tax Transfer Act* (PUITTA) from the 1987-88 to the 1988-89 Main Estimates.

There is a $25 million increase in recoveries under the Youth Allowances Recovery program due to growth in the basic federal tax allocated to Quebec.

Table 3.6
Expenditure Plan: Fiscal Arrangements

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Budgetary Main Estimates	.....	.....	6,197	7,000
Reserves	.....	.....	442	.....
Total Envelope	**5,941**	**6,302**	**6,639**	**7,000**

Federal grants in lieu of taxes have decreased slightly from $295 million in the 1987-88 Main Estimates to $286 million in the 1988-89 Main Estimates. This reduction reflects reduced numbers of properties and anticipated savings resulting from more efficient assessment review activities.

The increase of $8 million in the amount provided for Reciprocal Taxation in the 1988-89 Main Estimates is due to the forecast increase in provincial sales tax payable on purchases of taxable goods and services.

Table 3.7
Budgetary Main Estimates: Fiscal Arrangements

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Finance: Fiscal Transfer Payments Program	5,634.0	6,438.0	804.0
Public Works: Municipal Grants	295.3	285.7	-9.6
Supply and Services: Reciprocal Taxation	268.0	276.0	8.0
Total	**6,197.3**	**6,999.7**	**802.4**

External Affairs and Aid Envelope

Purpose of Expenditures

The programs included in the External Affairs and Aid envelope deal principally with assistance to developing countries and with the representation of Canadian interests abroad in the areas of foreign policy, economic growth including trade development, peace and security, Canadian sovereignty and national identity, and social justice. The Department of External Affairs has as its primary responsibility the promotion and protection of Canada's interests abroad and the conduct of Canada's external relations, both bilaterally and multilaterally through the international organizations of which Canada is a member. In close cooperation with External Affairs, the Canadian International Development Agency (CIDA) is charged with the administration and delivery of an extensive program of assistance to developing countries.

Reflecting this breadth of interests, Canada has diplomatic relations with virtually all countries, and is a member of, or a participant in, the United Nations, its associated agencies and many other international organizations and programs. These relations are handled through some 120 posts abroad, including those accredited to multilateral organizations. The size and range of the activities of these posts vary according to their location or purpose vis-à-vis the organizations to which they are accredited. For example, in certain countries the emphasis may be on trade promotion, whereas in many developing countries the focus would be upon development assistance. Involvement in multilateral organizations is intended to further Canada's objectives concerning peace and security, international economic relations, humanitarian issues and economic development.

There is no fixed order or hierarchy in Canada's wide range of interests outside its borders. The emphasis given to certain interests, especially those of development assistance, is related to both domestic and international circumstances. Currently, particular attention is being paid to issues and interests related to Canadian sovereignty, the promotion of Canadian economic growth with particular emphasis on trade negotiations, trade and investment initiatives, and to human rights, and international peace and security.

Canada has traditionally been regarded as a country with a high level of active concern for international development. The primary purpose is to help people of developing countries achieve sustainable economic and social growth. The various aid programs may also have important benefits for the Canadian economy, since procurement of Canadian goods and services to support development projects overseas is a stimulus to Canadian industry and can help develop export markets.

The External Affairs and Aid envelope also includes resources for participating in world exhibitions, for the operating costs of the Petro-Canada International Assistance Corporation, the International Centre for Ocean Development and the International Development Research Centre, which supports research into the problems of the developing regions of the world. The financial support for international financial institutions that is included in the Estimates of the Department of Finance also falls within this envelope, as does the Canadian Institute for International Peace and Security and the International Joint Commission, which concerns itself with a variety of boundary water and environmental issues along the United States-Canada border.

Table 3.8
Expenditure Plan: External Affairs and Aid

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Budgetary Main Estimates	.....	.....	3,392	3,535
Reserves	.....	.....	12	59
Consolidation/Valuation	.....	.....	-47	-53
Total Envelope	**2,490**	**2,892**	**3,357**	**3,541**

Expenditure Highlights for 1988-89

Spending in this envelope will exceed that of the previous year by $184 million. Most of the increase is reflected in the 1988-89 Main Estimates total of $3,535 million but there is some provision for Supplementary Estimates during the year.

The increase of $46 million provided to the Department of External Affairs is primarily for the increased cost associated with the operations abroad, and other workload increases.

The budgetary Main Estimates of the Canadian International Development Agency are $97 million higher than in 1987-88. This increase reflects continuing growth in development assistance on a direct country-to-country basis to recipient countries, and increased contributions towards the cost of development assistance undertakings by the Canadian voluntary sector and by other national and international non-governmental organizations. This budgetary growth is net of a reduction in the statutory encashment of demand notes issued to, or the direct payment for investments in, regional multilateral development banks which were displayed as budgetary items in the 1987-88 Main Estimates and are now included in non-budgetary outlays.

Table 3.9
Budgetary Main Estimates: External Affairs and Aid

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Energy, Mines and Resources: Petro-Canada International Assistance Corporation	60.5	60.5	.....
External Affairs	867.5	913.3	45.8
Canadian International Development Agency	2,103.1	2,200.5	97.4
Canadian Institute for International Peace and Security	4.0	5.0	1.0
International Centre for Ocean Development	6.5	8.0	1.5
International Development Research Centre	105.9	114.2	8.3
International Joint Commission	3.7	3.8	0.1
Finance: Development Assistance	240.9	229.9	-11.0
Total	**3,392.1**	**3,535.2**	**143.1**

Official Development Assistance

The total budgeted Official Development Assistance (ODA) for 1988-89 amounts to $2,880 million, about $220 million higher than in 1987-88. Table 3.10 shows the distribution of Canada's assistance for each year.

The 1988-89 outlays include budgetary expenditures for ODA cash requirements of $2,700 million and non-budgetary expenditures related to multilateral development bank investments of $75 million. The main reason

that these amounts differ from the ODA total shown in Table 3.10 is that, for the most part, Canada's participation in the financing of international financial institutions takes the form of issuing promissory notes. Cash is drawn against these notes by recipient institutions in future years, as required, and it is the forecast of the actual cash draws during the fiscal year that is included in these Main Estimates. The full value of the notes is, however, included in the calculation of ODA in the year in which they are issued, and is so reported to the Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The remaining difference between the ODA total and budgetary cash requirements is the imputed value of Canada's support to students and trainees from developing countries. These amounts will be included in Canada's 1988 report to the OECD.

The imputed values for support of students from developing countries studying in Canada, have been adjusted to reflect only those students directly assisted by an ODA funded scholarship, bursary or training program.

A policy reserve of $43 million has been established to fund new initiatives in development assistance including the costs of decentralizing aid program management to the field. The details of a plan for implementing decentralization will be subject to Treasury Board review with appropriations authority to be sought subsequently from Parliament.

Table 3.10
Official Development Assistance

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates
Government of Canada Initiatives		
Country-to-country cooperation (CIDA)	1,243	1,291
Petro-Canada International Assistance Corporation	61	61
Foreign Student Support	40	15
Sub-total	1,344	1,367
National and International Partners		
International Initiatives (CIDA and External Affairs)	514	694
Voluntary and industrial sector support (CIDA)	266	306
Notes for multilateral development banks and funds (Department of Finance)	342	268
IDRC	106	114
ICOD	6	8
Sub-total	1,234	1,390
Administrative resources applicable to ODA (CIDA and Department of External Affairs)	119	128
Reserves	5	43
Total	**2,702**	**2,928**
less: Repayment of previous years' loans	42	48
Net Official Development Assistance	**2,660**	**2,880**

Defence Envelope

Purpose of Expenditures

The Defence envelope consists of expenditures for the Department of National Defence. The Minister of National Defence is now responsible for Defence Construction (1951) Limited, a Crown corporation that provides contracting and supervision services to the Department of National Defence for construction projects for which the financial resources are provided from the Defence envelope.

The objective of the Defence Services Program is to deter the use of force or coercion against Canada and Canadian interests and to be able to respond adequately should deterrence fail. In support of this objective, the program includes the activities of the Canadian Forces, which supplement and support civilian authorities in maintaining surveillance, and preserving control over and security within territory under Canadian jurisdiction. To enhance the security of Canada through joint defence measures, the program supports Canadian participation in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and cooperation with the United States in the defence of North America. To promote international stability, the program provides military assistance to United Nations-sponsored peacekeeping operations and military training to friendly nations. The program also mobilizes resources to assist in emergency or disaster relief and search and rescue operations.

Table 3.11
Expenditure Plan: Defence

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Budgetary Main Estimates	.....	.....	10,340	11,200
Reserves	.....	.....	218	.....
Consolidation/Valuation	.....	.....	-116	-112
Total Envelope	**9,094**	**10,006**	**10,442**	**11,088**

Expenditure Highlights for 1988-89

The White Paper on Defence reaffirmed the government's commitment to increase defence spending by at least two per cent per year in real terms; as well, Defence Annual Reviews will be held to determine what funding increment over this base may be required. A recent ministerial review of the defence budget has concluded that a further $60 million will be required in 1988-89, resulting in a total increase of $646 million, or 6.2 per cent from planned spending in 1987-88.

Defence envelope spending will therefore rise from $10.4 billion in 1987-88 to $11.1 billion in 1988-89. Total envelope spending is somewhat lower than the Main Estimates, primarily because interdepartmental transactions are eliminated as part of the consolidation adjustment.

Personnel costs represent approximately 43 per cent of Defence expenditures. This includes the wages, salaries, and benefits for just over 120,000 military and civilian personnel. The next largest category is capital expenditure (about 24 per cent of the Defence budget) reflecting a continuing need to re-equip and modernize the Canadian Forces. Five major equipment acquisitions, the Canadian Patrol Frigate, the Low Level Air Defence, the Tribal Class Update and Modernization, the North American Air Defence Modernization and the CF-18 Fighter Aircraft Defence Modernization projects will account for 52 per cent of the total capital budget. It should also be noted that the Ship Replacement Program — Phase II was recently approved at an authorized expenditure ceiling of approximately $5 billion over the 1988-1997 period, to be funded from the Defence envelope. Other capital expenditures are for items such as munitions, communications and computing equipment, vehicles, aircraft, various construction projects, and research and development. The remainder of the Defence budget is mostly non-personnel operating expenditures, a category which includes such items as fuel, maintenance, and supplies.

Parliament Envelope

Purpose of Expenditures

The Parliament envelope includes resources required for the Senate, the House of Commons and the Library of Parliament, to provide administrative and technical services to Members of Parliament, and salaries for Members and personnel.

Table 3.12
Expenditure Plan: Parliament

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Budgetary Main Estimates	.....	.....	222	237
Reserves	.....	.....	6	.....
Consolidation/Valuation	.....	.....	-2	-2
Total Envelope	**198**	**207**	**226**	**235**

Expenditure Highlights for 1988-89

Salaries and allowances for Members of the House of Commons, Senators, parliamentary and Library of Parliament staffs amount to $175 million in 1988-89. The remainder reflects administrative costs for the Senate and the House of Commons, operating costs for the Library of Parliament, grants and contributions to Parliamentary associations, and capital expenditures.

Table 3.13
Budgetary Main Estimates: Parliament

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
The Senate	30.8	33.7	2.9
House of Commons	178.8	190.4	11.6
Library of Parliament	12.1	12.9	0.8
Total	**221.7**	**237.0**	**15.3**

Services to Government Envelope

Purpose of Expenditures

The Services to Government envelope comprises a group of government departments and agencies engaged in a variety of activities. Some, such as Public Works, the Public Service Commission, and Supply and Services, direct virtually all their resources to the support of other departments and agencies. Others, such as the Canada Post Corporation, Statistics Canada and the National Capital Commission, provide their services mainly to the public. National Revenue collects taxes and duties on behalf of the government. The envelope also includes the Government's central agencies and a number of smaller agencies, such as the Economic Council of Canada, an advisory body engaged in economic research, and the Tariff Board, which adjudicates appeals of customs and excise rulings. The expenditures of this envelope are therefore made up almost exclusively of operating and capital expenditures required to maintain the infrastructure needed by a national government.

Public Works, one of the envelope's largest departments, has several functions. It provides accommodation, through construction, purchase or lease, and architectural, engineering and related services to federal departments and agencies; constructs and maintains roads and bridges under federal jurisdiction; manages surplus federal lands; and issues grants to municipal and other authorities in lieu of taxes on federal government property. (The grants themselves form part of the Fiscal Arrangements envelope.) The National Capital Commission has a mandate to maintain and enhance the National Capital's physical image and to organize, assist and coordinate national events and activities that will enrich the cultural and social fabric of Canada.

National Revenue administers a variety of acts in addition to the *Customs Act*, the *Excise Tax Act* and the *Income Tax Act*. It also carries out administrative functions on behalf of other federal departments, such as the collection of Canada Pension Plan contributions and unemployment insurance premiums, and on behalf of provincial governments in respect of the collection of provincial income taxes and the administration of various tax credit measures.

The central agencies encompassed by the envelope include the Privy Council Office, which provides operational support to the central decision making mechanism of the Government, and the Treasury Board Secretariat whose Estimates within this envelope include the government's contribution, as employer, to employee insurance plans and expenditures for the central administration of the Public Service. (Employment initiatives within the Treasury Board appropriations form part of the Social Development envelope.) The Government Contingencies vote is not included in any envelope as it is part of the reserves within the expenditure framework.

Another central agency is the Office of the Comptroller General, which is responsible for the development and implementation of sound managerial practices in the federal government, including policies for financial management, program evaluation and auditing.

The Office of Privatization and Regulatory Affairs provides central expertise, direction and control in the sale of Crown Corporations and the implementation of the Government's Regulatory Policy.

Table 3.14
Expenditure Plan: Services to Government

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Budgetary Main Estimates	.....	.....	4,022	3,862
Reserves	.....	.....	134	80
Consolidation/Valuation	.....	.....	-58	-57
Total Envelope	**4,433**	**3,962**	**4,098**	**3,885**

The Department of Finance provides advice to the government on the economic and financial situation, the overall fiscal framework, debt management and the tax system. It also administers such programs as Fiscal Transfer Payments which constitute, for the most part, the Fiscal Arrangements envelope.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions appears in the Main Estimates for the first time in 1988-89. This Agency, constituted from the former Inspector General of Banks (previously included in the Department of Finance) and the former Department of Insurance, is responsible for the administration of a supervisory framework for federally-regulated financial institutions and pension plans.

Expenditure Highlights for 1988-89

Main Estimates for this envelope have decreased by $160 million, owing mainly to decreased requirements for the Canada Post Corporation ($180 million) and the Department of Public Works ($73 million). The decreases have been offset somewhat by increases in the Department of National Revenue—Taxation ($68 million), the Treasury Board Secretariat ($26 million), and Supply and Services ($23 million).

Over 89 per cent of the Estimates tabled for this envelope are accounted for by seven departments or agencies. They are Public Works ($915 million), Taxation ($889 million), Customs and Excise ($482 million), the Treasury Board Secretariat ($370 million), Supply and Services Canada ($276 million), Statistics Canada ($222 million), and the Canada Post Corporation ($196 million).

Providing accommodation for other government departments is the major component of Public Works' appropriations and represents $738 million of Public Works' Estimates, net of revenue. Approximately $50 million is being transferred in 1988-89 from Public Works to other departments to accommodate the implementation of Market Based Charging for its Services. These funds will be recovered from the clients as user fees.

The largest single item for the Treasury Board Secretariat that is included in this envelope is the $301 million in contributions, as the employer, to various insurance and pension plans affecting Public Service employees.

The budgetary Main Estimates for the Canada Post Corporation of $196 million in 1988-89 will take the form of an infrastructure subsidy for services provided to Members of Parliament, the blind and Northern residents. This will be the first year that Canada Post Corporation will be self-sufficient and hence will not require the statutory deficit subsidy previously provided. However the Corporation will receive a loan of $110 million to fund capital acquisitions.

The net cost to the envelope of the Supply and Services Program is $276 million. Supply operations are, for the most part, financed through the Supply Revolving Fund on a revenue-dependent basis so that the full costs of acquiring materials used by the various government departments can be reflected in the costs for those individual departments. Expenditures in the Receiver General area of the Department will amount to $207 million, of which $36 million is to compensate financial institutions for such banking services as cheque cashing and the handling of direct deposits.

Other major components of the envelope are the Department of Finance, the Public Service Commission and the National Capital Commission.

About one-half of the Finance Estimates in this envelope represent the purchase of metals for the production of domestic coinage. This remains at a high level (although $11 million lower than 1987-88) due to the continued introduction of the new one dollar coin. The revenue produced by the domestic coinage operations is credited to the Consolidated Revenue Fund as part of non-tax budgetary revenue. The remainder of the Finance Estimates in the envelope include the costs of administering large statutory programs and providing financial and economic policy advice.

Though the Office of the Superintendent of Financial Institutions will expend $34.2 million, $32.4 million of this will be recovered from fees charged the financial sector, thus resulting in an appropriation of $1.8 million for the year. The Superintendent's predecessor agencies did not have the authority to spend the fees which they collected.

The Public Service Commission (PSC) will spend a total of $132 million to undertake staffing operations other than those delegated to individual departments, to assume a large portion of the language training costs for the Public Service and to handle appeal actions by public servants under the *Public Service Employment Act*. Developmental training programs are operated by the Commission on a

cost-recovered basis. Government wide Affirmative Action Programs have become the sole responsibility of the PSC and this accounts for a $5.3 million increase in its appropriation.

Commencing in 1988-89, all funds previously allocated to Defence Construction (1951) Ltd. will be assigned to the Department of National Defence which will purchase its construction services from the agency. Accordingly, Defence Construction (1951) Ltd. will cease to appear in Estimates.

Table 3.15
Budgetary Main Estimates: Services to Government

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Consumer and Corporate Affairs:			
Canada Post Corporation	375.0	195.5	-179.5
Finance	125.0	111.2	-13.8
Auditor General	46.7	48.3	1.6
Insurance	26.0	.....	-26.0
Office of the Superintendent of Financial Institutions	.....	1.8	1.8
Tariff Board	2.6	2.7	0.1
Governor General	7.2	7.8	0.6
National Revenue — Customs and Excise	479.1	481.7	2.6
National Revenue — Taxation	821.1	889.3	68.2
Privy Council	44.4	45.8	1.4
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	3.3	3.1	-0.2
Chief Electoral Officer	3.4	3.5	0.1
Commissioner of Official Languages	10.6	11.3	0.7
Economic Council of Canada	9.1	9.5	0.4
Public Service Staff Relations Board	8.9	9.5	0.6
Security Intelligence Review Committee	1.2	1.3	0.1
Public Works:			
(excluding Municipal Grants)	988.5	915.2	-73.3
Defence Construction (1951) Limited	13.6	.....	-13.6
National Capital Commission	86.8	92.3	5.5
Secretary of State: Public Service Commission	126.8	132.4	5.6
Supply and Services: excluding Reciprocal Taxation, Unsolicited Proposals for Research and Development and Public Awareness	253.7	276.4	22.7
Statistics Canada	213.3	222.0	8.7
Treasury Board Secretariat, excluding Employment Initiatives and Government Contingencies	344.8	370.4	25.6
Comptroller General	13.0	13.1	0.1
Privatization and Regulatory Affairs	18.3	18.2	-0.1
Total	**4,022.4**	**3,862.3**	**-160.1**

Public Debt Envelope

Purpose of Expenditures

The major purpose of expenditures within the Public Debt envelope is to pay holders of certain federal government liabilities the rate of return contracted at the time of issue. These interest-bearing liabilities include all of the federal government's unmatured debt as well as a number of special funds and accounts. Unmatured debt includes the outstanding balances of Government of Canada domestic Marketable Bonds, Treasury Bills, Canada Savings Bonds, Canada Pension Plan investments in federal securities, and foreign borrowing. Special funds and accounts include the outstanding balances in annuity, insurance and pension accounts, deposit and trust accounts, and special drawing rights allocations.

In addition, expenditures within the Public Debt envelope cover the premiums, discounts, commissions and servicing costs necessary to administer the debt program.

Table 3.16
Expenditure Plan: Public Debt

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Budgetary Main Estimates	.....	.....	28,200	32,055
Reserves	.....	.....	1,020	.....
Total Envelope	**25,441**	**26,658**	**29,220**	**32,055**

Table 3.17
Public Debt Charges Breakdown

($ millions)	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Interest on unmatured debt				
- payable in Canadian currency	19,545	20,291	22,351	24,660
- payable in foreign currency	886	1,023	872	816
Sub-total	**20,431**	**21,314**	**23,223**	**25,476**
Interest on other liabilities	4,670	5,071	5,694	6,342
Bond discount, premiums and commissions	239	206	258	204
Servicing costs and costs of issuing new loans	101	67	45	33
Total Public Debt Charges	**25,441**	**26,658**	**29,220**	**32,055**

Expenditure Highlights for 1988-89

The size of the Public Debt envelope is primarily a function of the accumulation of past budgetary deficits or, in other words, the stock of net public debt outstanding. Net public debt increased dramatically in the past decade. The accumulation of debt results in increasing interest charges. Interest rates are also an important determinant of public debt charges, especially in the short term. The projected level of public debt charges for 1988-89 is determined by the stock of debt outstanding at the beginning of the year, by anticipated debt market operations during the year and by certain interest rate assumptions. In this respect, the Public Debt envelope differs from other envelopes, and cannot be viewed as a planned expenditure level.

The 1988-89 Main Estimates of $32,055 million are $3,855 million, or 13.7 per cent higher than the 1987-88 Main Estimates. The 1988-89 amount is $2,835 million higher than the current forecast for 1987-88.

Table 3.18
Budgetary Main Estimates: Public Debt

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Finance: Public debt charges	28,200	32,055	3,855

Chapter 4
Expenditures by Type of Payment

The previous chapter focused on the purposes for which departments spend. This chapter looks at how funds are spent across the government as a whole. Government expenditures can be categorized as transfers of funds to particular bodies or individuals, as payments of debt servicing costs, as payments to Crown corporations, or as expenditures for the ongoing operations of departments and agencies. Table 4.1 presents a classification of the budgetary Main Estimates according to these various categories of payment.

Transfer payments comprise government expenditures, such as grants and contributions, that do not result in the direct receipt of goods or services. Transfer payments are made to other levels of government, to persons and to organizations. In total, the 1988-89 Main Estimates provide for transfer payments of $56,781 million, about 48 per cent of the total, and an increase of 6 per cent over the 1987-88 Main Estimates.

Transfer payments account for more than two-thirds of the total growth in budgetary Main Estimates, exclusive of public debt charges.

Table 4.1
Budgetary Main Estimates by Type of Payment

($ millions)	1987-88 Main Estimates*	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Transfer payments				
To other levels of government	21,296	22,662	1,366	6.4
To persons	21,480	22,329	849	4.0
Subsidies	2,275	2,038	-237	-10.4
Other	8,512	9,752	1,240	14.6
Total transfer payments	**53,563**	**56,781**	**3,218**	**6.0**
Per cent of total	*48.3*	*47.6*	*37.7*	.....
Public debt	**28,200**	**32,055**	**3,855**	**13.7**
Per cent of total	*25.4*	*26.9*	*45.2*	.....
Payments to Crown corporations	**4,618**	**4,515**	**-103**	**-2.2**
Per cent of total	*4.2*	*3.8*	*-1.2*	.....
Operating and capital expenditures				
National Defence	10,340	11,200	860	8.3
All other departments and agencies	14,120	14,815	695	4.9
Total operating and capital expenditures	**24,460**	**26,015**	**1,555**	**6.4**
Per cent of total	*22.1*	*21.8*	*18.2*	.....
Total	**110,841**	**119,366**	**8,525**	**7.7**

* Includes Supplementary Estimates (A) of $700 million for the Special Canadian Grains Program.

Transfers to Other Levels of Government

Transfer payments to other levels of government, as presented in Table 4.2, are estimated at $22,662 million for 1988-89.

Table 4.2
Transfers to Other Levels of Government

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Health Insurance	6,843	7,031	188	2.7
Fiscal Transfer Payments	5,902	6,714	812	13.8
Canada Assistance Plan	4,192	4,472	280	6.7
Post-Secondary Education	2,366	2,382	16	0.7
Territorial Governments	697	825	128	18.4
Other	1,296	1,238	-58	-4.5
Total	**21,296**	**22,662**	**1,366**	**6.4**

Under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977*, the federal government contributes to the financing of insured health services, extended health care and post-secondary education. The total contribution takes the form of a cash payment and a tax transfer, and increases from year to year with growth in the national economy. The value of the tax transfer grows with the yield of the personal and corporate tax room transferred to the provinces. The difference between the total contribution and the value of the tax transfer constitutes the cash payment. The 1988-89 Main Estimates include $9,413 million for the cash portion of this program. The total contribution, including both the tax transfer and cash payment, is expected to amount to $18.5 billion for 1988-89, an increase of 5.3 per cent from 1987-88.

Federal contributions to the provinces under the Canada Assistance Plan are authorized by legislation passed in 1966. The federal contribution amounts to 50 per cent of eligible provincial and municipal expenditures for assistance payments to persons in need and for certain welfare and health services. Each province administers its own social assistance programs. Estimated federal expenditures in 1988-89 under the Canada Assistance Plan increase by 6.7 per cent.

Fiscal transfer payments include equalization payments, subsidies under the Constitution Acts, Public Utilities Income Tax Transfer and Reciprocal Taxation. Equalization payments, accounting for 95 per cent of these transfers, are unconditional payments to provinces to raise, to a standard level, the per capita revenue-raising capacity of lower-income provinces in order that they can provide their residents with reasonable levels of public services at reasonable levels of taxation. The standard is determined by the average fiscal capacity of five provinces: British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec.

Transfers to Persons

Payments to persons account for some 40 per cent of all transfer payments and 19 per cent of the 1988-89 budgetary Main Estimates. Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance payments together account for a significant portion of the payments in this category, as shown in Table 4.3. These payments to the elderly of $15,530 million are $937 million higher than the corresponding 1987-88 level.

Table 4.3
Transfers to Persons

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Old Age Security	10,258	11,118	860	8.4
Guaranteed Income Supplement	3,753	3,887	134	3.6
Government's contribution to Unemployment Insurance	2,785	2,656	-129	-4.6
Family Allowances	2,562	2,586	24	0.9
Spouse's Allowance	582	525	-57	-9.8
Other	1,540	1,557	17	1.1
Total	**21,480**	**22,329**	**849**	**4.0**

Old Age Security payments are made to all eligible Canadians over the age of 65, while the Guaranteed Income Supplement is paid to those Canadians receiving Old Age Security who qualify on the basis of an income test. The growth in payments to individuals is indexed by legislation. The increase in these payments is attributable to higher monthly benefits resulting from indexation and to growth in the size of the eligible populations.

Another major program in the transfers to persons category is Family Allowances. Payments under this program are partially indexed and are made to all Canadian families with children under the age of 18. While the *Family Allowance Act* provides for an escalation in the average payment per child the legislation incorporates a flexible formula that permits a province to vary payments according to the number and ages of the children in a family.

The government's contribution to the Unemployment Insurance Account, together with the premiums paid by employers and employed workers, is used to finance unemployment insurance benefits.

The above-mentioned programs account for more than 90 per cent of total transfers to persons, and for almost all of the growth in this type of payment since the 1987-88 Main Estimates.

Subsidies

The subsidies category of transfer payments is made up of those grants and contributions to organizations and individuals aimed at reducing the costs of production or assisting in the stabilization of market prices for commodities or goods.

Table 4.4
Subsidies

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Western Grain Transportation Act	724	664	-60	-8.3
Agricultural Stabilization Act	363	428	65	17.9
Special Canadian Grains Program	698	292	-406	-58.2
Canadian Exploration and Development Incentives Program	.....	259	259	.....
Western Grain Stabilization Act	99	125	26	26.3
Grain Freight Rates	.....	26	26	.....
Petroleum Incentives Payments	130	.....	-130	-100.0
Other	261	244	-17	-6.5
Total	**2,275**	**2,038**	**-237**	**-10.4**

The Special Canadian Grains Program, as shown in the adjusted 1987-88, and the 1988-89, Main Estimates has declined by $406 million. The increase of $169 million in other subsidies is basically accounted for by the $259 million for the new Canadian Explorations and Development Incentives Program, which more than offsets all other declines.

Other Transfer Payments

The other transfer payments category is, for the most part, comprised of grants and contributions to organizations, associations, businesses and universities to assist in research projects, the development of technologies, and the promotion of educational and cultural initiatives.

Other transfer payments are shown in Table 4.5. They arise under a wide variety of programs, the single largest component being assistance to developing countries. The grants and contributions included in development assistance are used for bilateral and multilateral aid purposes, food aid assistance, special development assistance and international emergency relief.

Table 4.5
Other Transfer Payments

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Development Assistance	2,258	2,340	82	3.6
Employment and Immigration Programs and Employment Initiatives	1,677	1,655	-22	-1.3
Indians and Inuit	1,354	1,523	169	12.5
Regional Industrial Expansion	890	1,119	229	25.7
Western Diversification Office	.....	293	293	.....
Atlantic Canada Opportunities Agency	.....	279	279	.....
Other	2,333	2,543	210	9.0
Total	**8,512**	**9,752**	**1,240**	**14.6**

The second largest component in this category of spending consists of employment creation initiatives administered by Employment and Immigration. A significant increase is evident in the contributions to Indian and Inuit Bands and organizations to provide assistance for various educational, cultural and economic development initiatives. These Estimates also include contributions toward economic development in the Atlantic provinces and Western Canada under the newly-created Atlantic Canada Opportunities Agency and the Western Diversification Office. The remaining payments include such contributions as those under Economic and Regional Development Subsidiary Agreements, the *Industrial and Regional Development Act*, and payments under the *Canada Student Loans Act*.

Public Debt Charges

Public debt charges are shown in Table 4.6. They include the interest due and payable on outstanding debt, the servicing costs and the costs of issuing new loans. Their share in total expenditures has risen steadily in recent years. Public debt charges account for 60 per cent of the growth in statutory programs in these Main Estimates.

Table 4.6
Public Debt

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Public Debt Charges	**28,200**	**32,055**	**3,855**	**13.7**

Payments to Crown Corporations

Payments to Crown corporations include budgetary allocations to a wide variety of corporations, as shown in Table 4.7.

Table 4.7
Payments to Crown Corporations

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,667	1,704	37	2.2
Canadian Broadcasting Corporation	881	907	26	3.0
VIA Rail Canada Inc.	500	612	112	22.4
Canada Post Corporation	375	196	-179	-47.7
Other	1,195	1,096	-99	-8.3
Total	**4,618**	**4,515**	**-103**	**-2.2**

Most of the decline in payments to Crown corporations is accounted for by the Canada Post Corporation. This year's Main Estimates entry for the Canada Post Corporation of $196 million is a payment to cover the costs associated with cultural mailings and to pay for services to Members of Parliament, blind persons and northern residents. The $112 million increase for VIA Rail Canada Inc., including labour adjustment assistance, is for rail passenger service operations. Other significant decreases in Crown corporation payments occur in Atomic Energy of Canada Limited, the Cape Breton Development Corporation and the Federal Business Development Bank, although these are partly offset by increased payments to Canada Mortgage and Housing Corporation, and the Canadian Broadcasting Corporation.

Operating and Capital Expenditures

The final category of expenditures covers the operating and capital requirements of government departments and agencies and is shown in Table 4.8. Because the expenditures of the Department of National Defence constitute such a large portion of this category, they are displayed separately.

Table 4.8
Operating and Capital Expenditures

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
National Defence	10,340	11,200	860	8.3
Other departments and agencies				
Salaries, wages and other personnel costs	10,008	10,505	498	5.0
Other	4,113	4,310	197	4.8
Total	**24,460**	**26,015**	**1,555**	**6.4**

Of the total $14.8 billion in net operating and capital expenditures for all other departments and agencies, excluding the Department of National Defence, salaries and wages, including employee benefit plans and other personnel costs, amount to $10.5 billion. Employee benefit plan costs represent the government's contributions as an employer to various pension and insurance plans. An estimated breakdown of these contributions is shown in Table 4.9. The increase in the Public Service Superannuation portion reflects the result of renegotiated wage rates. The increase in the Supplementary Retirement Benefits is primarily due to an increase of 4.1 per cent in the basic pen-

Table 4.9
Main Estimates: Employee Benefit Plan Costs

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Employer contributions to accounts			
Public Service Superannuation	416	441	25
Supplementary Retirement Benefits	580	618	38
Canada and Quebec Pension Plans	103	121	18
Death Benefits	8	8	.....
Unemployment Insurance	211	220	9
Sub-total	**1,318**	**1,408**	**90**
Less: Recovery from revolving funds and voted appropriations	85	76	-9
Total	**1,233**	**1,332**	**99**

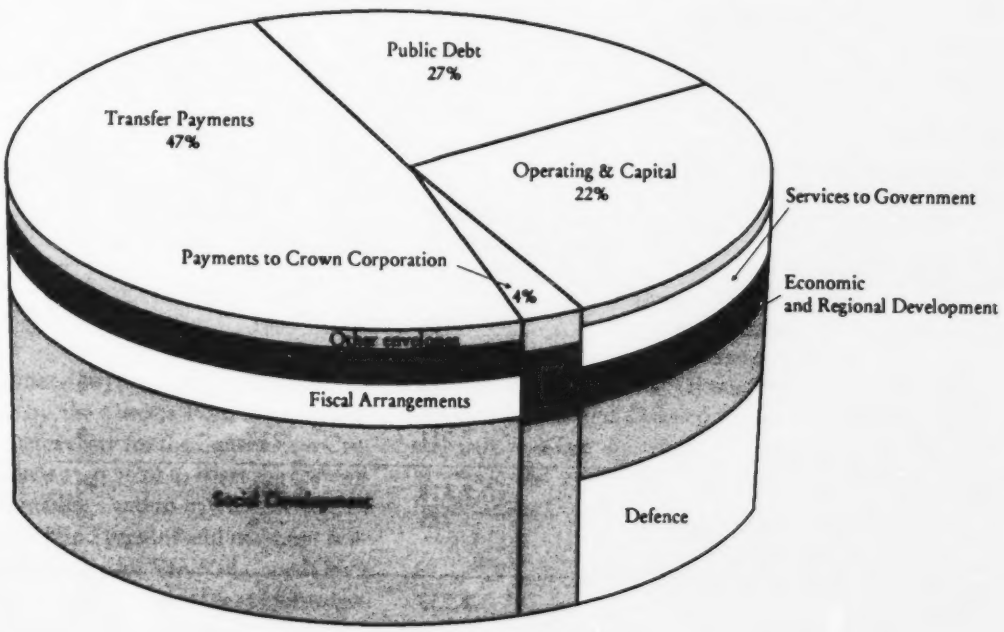
sion rate. The 17.5 per cent higher Canada and Quebec Pension Plan employer contributions is due to increased rates and a higher salary contribution ceiling.

Historical data on the growth of budgetary expenditures by type of payment are provided in Supplementary Table 4.1S.

Types of Payment by Envelope

Chart E illustrates how the types of payments are distributed by envelope. The majority of transfer payments, 74 per cent, are in the Social Development envelope. These include payments to the provinces for insured health services and post-secondary education, payments to persons for old age security benefits, guaranteed income supplements, spouses allowances, family allowances, and the government's contribution for unemployment insurance benefits. Social Development expenditures also constitute the majority, 64 per cent, of payments to Crown corporations. The principal items here are the Canada Mortgage and Housing Corporation and the Canadian Broadcasting Corporation. The entire Defence budget is considered operating and capital expenditures and makes up 43 per cent of the government wide total. The bulk of the remaining operating and capital is spread rather evenly across the Social Development, Economic and Regional Development and Services to Government Envelopes.

Chart E
Type of Payment Characteristics of Envelopes



Supplementary Table 4.1S
Budgetary Expenditures by Type of Payment

($ millions)	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89
Total Budgetary Expenditures							
Level	**88,521**	**96,610**	**109,215**	**111,234**	**116,388**	**125,300**	**132,250**
Percentage Change	*18.2*	*9.1*	*13.0*	*1.8*	*4.6*	*7.7*	*5.5*
Percentage of GDP	*23.6*	*23.8*	*24.5*	*23.2*	*22.8*	*22.7*	*22.5*
Budgetary Program Expenditures (Net of Public Debt Charges)							
Level	**71,618**	**78,533**	**86,760**	**85,793**	**89,730**	**96,080**	**100,195**
Percentage Change	*19.8*	*9.7*	*10.5*	*-1.1*	*4.6*	*7.1*	*4.3*
Percentage of GDP	*19.1*	*19.4*	*19.5*	*17.9*	*17.6*	*17.4*	*17.1*
Type of Payment							
Transfer Payments	**45,918**	**52,158**	**57,637**	**57,137**	**60,395**	**62,707**	**65,880**
Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, Spouse's Allowance	9,643	10,406	11,418	12,525	13,445	14,465	15,530
Unemployment Insurance Benefit Payments	9,823	9,782	10,052	10,036	10,444	10,150	10,230
Health and Education	5,592	7,629	8,595	8,677	8,839	8,925	9,413
Fiscal Transfer Payments	5,378	5,747	5,714	5,702	5,801	6,548	6,714
Family Allowances	2,231	2,326	2,418	2,501	2,534	2,565	2,586
Canada Assistance Plan	2,832	3,288	3,745	3,916	4,051	4,310	4,472
All Other Transfers	10,418	12,980	15,695	13,780	15,281	15,744*	16,935
Public Debt Charges	**16,903**	**18,077**	**22,455**	**25,441**	**26,658**	**29,220**	**32,055**
Payments to Crown corporations	**6,187**	**5,231**	**5,850**	**4,272**	**4,605**	**4,618**	**4,515**
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,574	1,604	1,965	1,454	1,454	1,667	1,704
Operating and Capital							
National Defence	**6,938**	**7,843**	**8,762**	**9,094**	**10,005**	**10,442**	**11,088**
All other departments and agencies	**12,575**	**13,301**	**14,510**	**15,291**	**14,725**	**14,512***	**15,248**
(All other as % of Total Budgetary Expenditures)	*14.2*	*13.8*	*13.3*	*13.7*	*12.7*	*11.6*	*11.5*

*Adjusted Main Estimates data.

Chapter 5
Appropriations Outside the Expenditure Plan

Earlier chapters have described how the budgetary Main Estimates relate to the government's overall expenditure plan. This chapter addresses why the remaining appropriations (loans, investments and advances) do not form part of that framework and how they fit into the government's overall fiscal planning.

In the late 1970s and early 1980s, the expenditure framework encompassed both budgetary expenditures and non-budgetary loans, investments and advances (LIA). The underlying common factor was the fact that the government provided the funding for both types of disbursements in the short term. In recent years, a distinction has been made between the use of funds for investment purposes and the use of funds for current expenditure.

The expenditure framework, or plan, now focuses on budgetary spending only, but the definition of budgetary expenditure has been expanded to include the concessionary portion of LIA. Budgetary expenditures recognize the fact that certain loans, investments or advances do not result in any real change in the government's asset holdings because they do not produce an income stream for the government, nor are they fully recoverable. This can occur for a variety of reasons, including changing circumstances during the term of the investment. Such transactions do not result in any real change in the government's financial holdings. For this reason, the expenditure framework recognizes them as being the equivalent of budgetary spending by showing them as an explicit budgetary expenditure entry known as the provision for valuation. (See Table 2.3 in Chapter 2.) Loans, investments and advances are initially recorded at cost and are subject to annual valuation adjustments to reflect estimated losses whether realized or not. Such adjustments are recorded as budgetary expenditures, on the authorization of the Minister of Finance and the President of the Treasury Board under Section 54 of the *Financial Administration Act*. These adjustments do not increase the financial requirements of the government. They simply reflect the recognition that there will be no future returns on those items and therefore they should be viewed as budgetary disbursements rather than as investments.

Loans, investments and advances are considered non-budgetary items because they increase the government's financial holdings. If and when those financial holdings are subsequently disposed of, the government's cash balances rise to offset the decline in its other financial assets. Since the government's financial holdings change only through the acquisition or disposal of assets, any earnings received and opportunity costs borne during the terms of those investments are treated as budgetary costs. The interest the government pays on funds borrowed to make the initial investment is recorded as budgetary expenditure in the form of public debt charges, and the income earned as a result of those investments is recorded as budgetary non-tax revenue.

Loan items appear in Main Estimates because the purchase of the financial assets they represent can be undertaken only with the authority provided by a parliamentary appropriation. However, they do not represent transfer payments or expenditures for work performed, goods received or services rendered. Therefore, though they do not directly form part of the expenditure framework, they are nevertheless an integral part of the government's overall fiscal plan. That plan encompasses budgetary revenues and expenditures, together with loans, investments and advances and other non-budgetary transactions. The resulting total financial requirements must be financed through debt or exchange transactions.

The remainder of this chapter is devoted to a presentation of the loans, investments and advances for which authority is being sought in these Main Estimates.

The 1988-89 Main Estimates include non-budgetary LIA items that involve the issuance and repayment of loans to federal Crown corporations, industry, other governments and international financial institutions. Table 5.1 summarizes those loans and compares them with those included in last year's Main Estimates.

Table 5.1
Main Estimates: Loans, Investments and Advances

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates	Increase or decrease
Crown corporations and agencies			
Lending institutions	-142	-139	3
All others	2	136	134
Total Crown corporations and agencies	**-140**	**-3**	**137**
Provincial governments	1	9	8
National governments and international organizations	8	79	71
Private sector enterprises	16	11	-5
Miscellaneous	46	35	-11
Total	**-69**	**131**	**200**

Loans and advances to, or investments in, Crown corporations and agencies represent the financial claims held by the government against corporations for working capital, capital expenditure and other purposes, investment in the capital stock and loans and advances for re-lending. The net repayments from loans, investments and advances to Crown corporations and agencies providing financial assistance to the private sector are being made by the Canada Mortgage and Housing Corporation. Within that same category, however, the Export Development Corporation is being given new loans through the current Estimates.

The $136 million being loaned to other Crown corporations includes a loan of $110 million to Canada Post Corporation and $25 million to the Northern Canada Power Commission.

Loans to provincial and territorial governments for financing regional electrical interconnections amount to $9 million for 1988-89, an increase of $8 million from 1987-88.

The $79 million in loans to national governments and development banks represents mainly a reclassification of development loans and commitments to development banks as non-budgetary rather than budgetary transactions.

The majority of the remaining loans are accounted for by the $35 million to Native people for claims settlements and for the costs of researching and negotiating land claims.

Table 5.2 sets out repayments of loans made in previous years that have not been offset against new loans in 1988-89 and thus do not appear elsewhere in the Main Estimates documentation. The large decrease in the forecast repayments for the Farm Credit Corporation reflects a decrease in repayments related to the Commodity-Based Loan Program.

Table 5.2
Main Estimates: Loan Repayments

($ millions)	1987-88 Main Estimates	1988-89 Main Estimates
Agriculture	0.8	0.8
Farm Credit Corporation	605.0	255.0
Energy, Mines and Resources	1.8	1.8
Atomic Energy of Canada Limited	44.5	46.3
External Affairs	33.6	34.2
Canadian International Development Agency	41.8	48.1
Finance	11.0	11.0
Municipal Development Loan Board	8.2	5.7
Indian Affairs and Northern Development	3.9	5.1
Yukon Territory	0.7	0.6
Northern Canada Power Commission	11.4	7.6
Regional Industrial Expansion	2.5	1.6
Federal Business Development Bank	51.0	.....
Transport	1.4	1.7
Air Canada	22.0	23.6
Canadian National Railway Company	10.4	11.3
Veterans Affairs	19.6	26.5
Total	**869.6**	**480.9**

Budget des dépenses 1988-1989

Partie I

Plan de dépenses du gouvernement

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1989-I au Canada: 25,00 $ série (Partie I et 2)
ISBN 0-660-53855-5 à l'étranger: 30,00 $ série (Partie I et 2)
ISBN 0-660-53854-7 (série)

Prix sujet à changement sans préavis

Budget des dépenses 1988-1989

Partie I
Plan de dépenses du gouvernement

Table des matières

Chapitre 1
Introduction 5

Chapitre 2
Aperçu du plan de dépenses 7

Chapitre 3
Le plan de dépenses par enveloppe 19

Chapitre 4
Dépenses par catégorie de paiement 43

Chapitre 5
Crédits non compris dans le plan de dépenses 53

Chapitre 1
Introduction

Le Budget des dépenses indique au Parlement le niveau et la nature des dépenses prévues par le gouvernement fédéral pour l'exercice à venir. Il a pour objet de renseigner les députés, à qui il incombe de comprendre et d'évaluer les prévisions de dépenses et de demander des comptes au gouvernement. La Partie I fournit au Parlement un aperçu des prévisions qu'elle situe dans le contexte du cadre des dépenses globales, ou plan de dépenses.

Elle présente aussi des renseignements sur les enveloppes établies par le gouvernement pour divers secteurs de dépenses. Chaque enveloppe comprend le niveau de ressources allouées pour toutes les activités ministérielles dans un secteur de dépenses et établit les ressources affectées à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'application des politiques et des programmes de ce secteur. D'autres fonds peuvent être affectés aux enveloppes tout au cours de l'année, à même les provisions pour éventualités (ou les réserves) non encore allouées aux enveloppes.

La Partie I du Budget des dépenses comprend cinq chapitres. Le chapitre 2 présente un aperçu du plan de dépenses et l'évolution des dépenses totales au cours des années, en soulignant la croissance relative des enveloppes. Il décrit les éléments qui composent le plan de dépenses de 1988-1989. Il traite en dernier lieu des années-personnes et donne un aperçu de l'ensemble des années-personnes requises pour 1988-1989 en mentionnant les objectifs connexes du gouvernement.

Le chapitre 3 présente le plan de dépenses du point de vue plus détaillé des secteurs de dépenses et des enveloppes correspondantes. Les enveloppes y sont décrites par catégories de dépenses et programmes principaux. Plutôt que de présenter uniquement les changements affectant les niveaux de dépenses d'une année à l'autre, ce chapitre explique où et comment les fonds sont dépensés, en soulignant cependant les changements les plus importants qui se sont produits.

Le chapitre 4 présente les totaux, pour l'ensemble du gouvernement, des différentes catégories de paiements de transfert, des paiements aux sociétés d'État et des dépenses de fonctionnement et en capital. Il décrit également les principales composantes de chacune de ces catégories.

Le chapitre 5 traite des éléments contenus dans la Partie II du Budget des dépenses qui ne font pas partie du plan de dépenses. Ces articles, bien qu'ils requièrent l'approbation du Parlement, diffèrent des dépenses budgétaires en ceci qu'ils représentent plutôt des placements que des paiements de transfert ou des dépenses pour des travaux exécutés, des biens reçus ou des services rendus.

Chapitre 2
Aperçu du plan de dépenses

Dépenses passées et prévues

Le plan financier du gouvernement, présenté récemment par le ministre des Finances, englobe les prévisions de recettes, les dépenses prévues, la situation budgétaire résultante, ainsi que les opérations financières non budgétaires pour un certain nombre d'exercices financiers.

Le tableau 2.1 présente les variations récentes des principaux éléments du plan de dépenses, lequel se compose d'une somme de 32 milliards de dollars affectés aux frais de la dette publique et de 100 milliards destinés aux dépenses de programmes. L'augmentation prévue des frais de la dette publique s'établit à 9.7 p. 100 et celle des dépenses de programmes à 4.3 p. 100.

Tableau 2.1
Plan de dépenses global

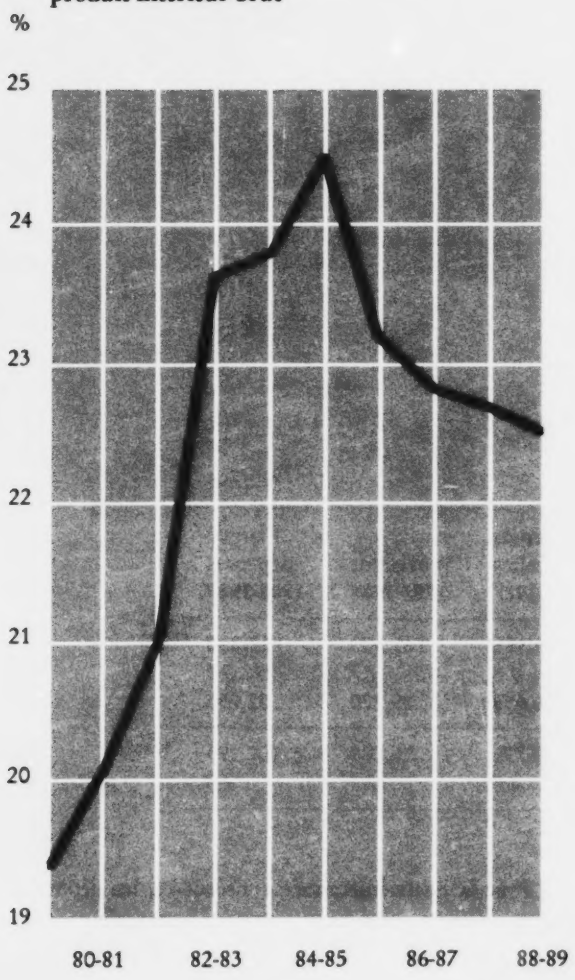
(en millions de dollars)	Dépenses réelles 1985-1986	Dépenses réelles 1986-1987	Prévisions 1987-1988	Plan de dépenses 1988-1989
Dépenses budgétaires	**111,234**	**116,388**	**125,300**	**132,250**
Variation en pourcentage	*1.9*	*4.6*	*7.7*	*5.5*
Moins: frais de la dette publique	25,441	26,658	29,220	32,055
Dépenses de programmes	85,793	89,730	96,080	100,195
Variation en pourcentage	*-1.1*	*4.6*	*7.1*	*4.3*

La Partie I décrit les liens qui existent entre le Budget des dépenses principal et le volet *dépenses budgétaires* du plan financier. Du fait qu'il est le plus important élément des prévisions de dépenses budgétaires, le Budget des dépenses principal (Partie II) fournit énormément de détails sur l'ensemble des projets de dépenses du gouvernement pour l'exercice financier à venir qui commence le 1er avril. Outre la description des autorisations de dépenses demandées par l'entremise du Budget des dépenses principal, le plan de dépenses annuel indique aussi les besoins qui pourraient devenir nécessaires au cours de l'exercice financier et qui seraient alors soumis individuellement au Parlement par l'entremise de budgets des dépenses supplémentaires.

Pour la quatrième année consécutive, les dépenses budgétaires devraient diminuer en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), traduisant la volonté du gouvernement fédéral de continuer de restreindre les dépenses. Cette baisse, amorcée en 1985-1986, mettait fin à une hausse ininterrompue pendant cinq ans de la proportion des dépenses budgétaires par rapport au PIB. Le graphique A illustre l'évolution des dépenses budgétaires totales, calculées en pourcentage du PIB, de 1979-1980 à 1988-1989.

Entre 1979-1980 et 1984-1985, les dépenses budgétaires sont passées d' environ 19 p. 100 à près de 25 p. 100 du PIB. Elles ont descendu à moins de 23 p. 100 du PIB de 1985-1986 à 1987-1988 et on s'attend à ce que cette tendance se poursuive au cours de l'exercice à venir. L'augmentation annuelle moyenne de 4.9 p. 100 des dépenses budgétaires

Graphique A
Dépenses budgétaires en pourcentage du produit intérieur brut



au cours des quatre dernières années contraste fortement avec les hausses moyennes de plus de 15 p. 100 enregistrées au cours de la période précédente de cinq ans.

La croissance des dépenses fédérales dépend en grande partie des tendances fondamentales de l'économie. Ainsi, au cours de la période s'étendant de 1979-1980 à 1984-1985, le rendement de l'économie canadienne, marquée par une croissance inférieure à la moyenne et par une inflation supérieure à la moyenne, a influé directement sur le taux de croissance des dépenses de programmes et, indirectement, sur le taux de croissance des frais de la dette publique, dont l'augmentation a été rapide.

Depuis 1984-1985, le gouvernement a pris plusieurs mesures pour réduire à la fois le déficit et la croissance des dépenses budgétaires. En novembre 1984, une stratégie à plusieurs volets au nombre desquels on retrouve la diminution des programmes, le recouvrement accru des coûts et l'amélioration générale de la gestion a été mise en oeuvre dans le but de réaliser des économies de quelque 4 milliards de dollars en 1985-1986. Cette initiative a été suivie d'autres mesures de restriction présentées dans le Budget de mai 1985 du ministre des Finances dont, entre autres, la réduction de la taille de la fonction publique de 15,000 années-personnes d'ici 1990-1991, d'autres mesures de recouvrement des coûts et de privatisation ainsi qu'un programme amélioré de cession des biens et de gestion de la trésorerie. Ces mesures ont été suivies par d'autres restrictions budgétaires totalisant 500 millions de dollars annoncées dans le Budget de février 1986.

Le climat de restriction a été appuyé au cours des dernières années par plusieurs mesures complémentaires. Mentionnons à ce chapitre le maintien de la politique, adoptée en 1984, en vertu de laquelle les ministères doivent absorber, dans la plus grande mesure possible, les hausses des coûts de fonctionnement non salariaux; le gel visant les dépenses discrétionnaires en fin d'exercice annoncé en février 1986; et les efforts déployés dans des domaines tels que la gestion des biens immobiliers, la réforme de la réglementation et les méthodes de gestion.

Plan de dépenses par enveloppe

Afin de renforcer les liens entre le processus d'élaboration des politiques et le processus de planification des dépenses à long terme, et pour accroître le rôle des ministres dans le processus décisionnel, les dépenses du gouvernement sont réparties par secteur de dépenses, ou *enveloppe*. Le tableau 2.2 présente cette répartition pour la période s'étendant de 1985-1986 à 1988-1989.

Tableau 2.2
Plan de dépenses par enveloppe

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Développement économique et régional	11,818	11,792	14,117	13,351
Développement social	51,819	54,569	56,857	59,359
Arrangements fiscaux	5,941	6,302	6,639	7,000
Aide et affaires extérieures	2,490	2,892	3,357	3,541
Défense	9,094	10,006	10,442	11,088
Parlement	198	207	226	235
Services gouvernementaux	4,433	3,962	4,098	3,885
Dette publique	25,441	26,658	29,220	32,055
Total des enveloppes	**111,234**	**116,388**	**124,956**	**130,514**
Crédit pour éventualités du gouvernement	.....	.....	360	360
Réserves non réparties par enveloppe	.....	.....	1,144	2,536
Péremptions	.....	.....	-1,160	-1,160
Dépenses budgétaires	**111,234**	**116,388**	**125,300**	**132,250**

Les ressources d'une enveloppe représentent les fonds mis à la disposition d'un secteur de dépenses particulier pour élaborer, mettre en oeuvre et appliquer les divers programmes et politiques qui la composent. Le graphique B illustre la croissance des principales enveloppes ou groupes d'enveloppes de 1979-1980 à 1988-1989.

Pour cette période, la croissance annuelle moyenne de trois enveloppes importantes, la Défense, l'Aide et les affaires extérieures et le Développement social, s'établit à au moins 10 p. 100. Les frais de la dette publique, dont la croissance représente le quart de la croissance totale des dépenses par rapport à 1987-1988, et qui doivent augmenter de 9.7 p. 100 en 1988-1989, continuent d'être la composante des dépenses budgétaires qui croît le plus rapidement, au taux moyen de 15.9 p. 100 par année. L'augmentation des dépenses au titre du service de la dette publique représente près du tiers de la croissance totale du niveau des enveloppes de 1979-1980 à 1988-1989.

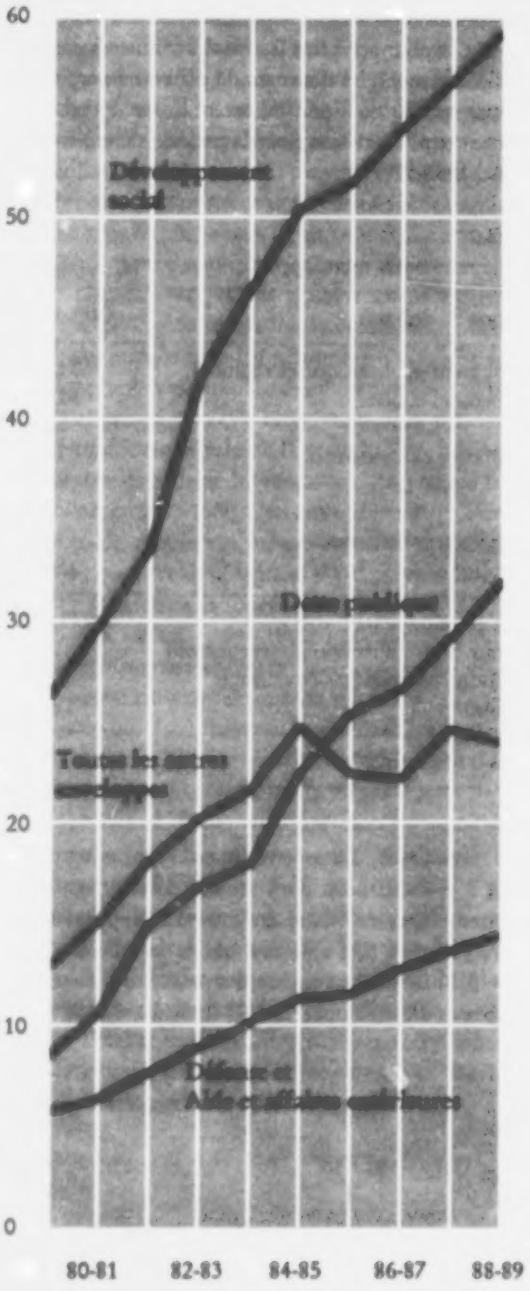
L'augmentation automatique, par des dispositions statutaires, des importants paiements de transferts sociaux qui dominent l'enveloppe du Développement social contribue à la croissance des dépenses dans ce secteur. En raison de la taille importante de cette enveloppe, qui représente approximativement 45 p. 100 de l'ensemble des dépenses budgétaires, et de son taux de croissance annuel élevé, on peut lui attribuer plus de 40 p. 100 de la croissance de l'ensemble des dépenses pour la période.

Environ la moitié du reste de la croissance de l'ensemble des dépenses de 1979-1980 à 1988-1989 découle de nos efforts accrus d'aide aux pays en développement et des vastes programmes d'immobilisations destinés à appuyer nos engagements internationaux en matière de défense.

La part des dépenses qu'occupent les autres enveloppes, soit celles du Développement économique et régional, des Arrangements fiscaux, des Services gouvernementaux et du Parlement, qui englobent des dépenses se rapportant davantage au fonctionnement, a diminué au cours de la période. Cette diminution traduit les efforts déployés par le gouvernement pour restreindre la croissance des dépenses liées à son administration et à l'exécution de ses programmes.

Le tableau supplémentaire 2.15, à la fin de ce chapitre, présente l'évolution de la taille relative des enveloppes.

Graphique B
Croissance des enveloppes
(en milliards de dollars)



Composition du plan de dépenses de 1988-1989

Le dépôt du Budget des dépenses principal constitue la première étape de la mise en oeuvre du plan de dépenses pour l'année à venir. Le Budget présenté récemment par le ministre des Finances décrit ce plan en termes généraux. Le tableau 2.3 présente les prévisions budgétaires en fonction du plan ou cadre des dépenses et indique leur répartition et celle des budgets supplémentaires et des autres éléments du cadre des dépenses dans les dépenses totales du gouvernement.

Le budgétaire du Budget des dépenses principal constitue l'élément le plus important du plan de dépenses du gouvernement, représentant plus de 90 p. 100 du total des dépenses budgétaires. Outre les 119.4 milliards de dollars prévus à ce poste, le total des dépenses budgétaires tient compte de montants prévus pour les budgets des dépenses supplémentaires au cours de l'exercice financier ainsi que pour les provisions découlant de la consolidation de certains comptes à fins déterminées et de l'évaluation de l'actif et du passif du gouvernement, de même que des péremptions prévues dans les dépenses autorisées. Chacun de ces éléments du plan de dépenses est présenté au tableau 2.3 et expliqué ci-dessous. Étant donné que le plan contient des réserves pour les budgets supplémentaires, il ne change pas nécessairement au cours de l'année lorsque de nouvelles autorisations de dépenses sont demandées au Parlement. Cependant, si des événements nécessitent la révision de l'approche financière, le ministre des Finances peut présenter un cadre des dépenses révisé dans un exposé financier ou économique, augmentant ou diminuant au besoin le niveau des réserves.

Comme il est illustré au tableau 2.3, le budgétaire du Budget des dépenses principal comprend deux genres de dépenses. Les premières sont les dépenses législatives, c'est-à-dire les dépenses qui sont autorisées de façon permanente en vertu de lois approuvées par le Parlement actuel ou un Parlement antérieur. Elles s'élèvent cette année

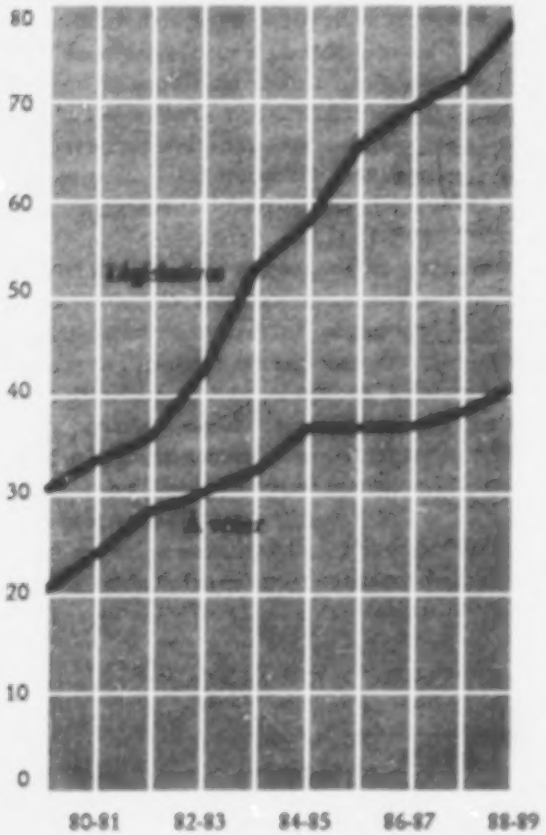
Tableau 2.3
Plan de dépenses

(en millions de dollars)	1988-1989	Variation en pourcentage par rapport à 1987-1988
Budgétaire - Budget des dépenses principal		
Dépenses législatives	78,488	8.5
Crédits annuels	40,878	6.1 *
Total du budgétaire - Budget des dépenses principal	**119,366**	**7.7 ***
Réserves pour budgets des dépenses supplémentaires		
Réserves des enveloppes	1,728	
Réserves pour rajustements des coûts des programmes statutaires et autres	2,536	
Total des prévisions budgétaires	**123,630**	
Autres éléments du cadre des dépenses		
Consolidation des comptes	9,580	
Provision pour moins-value	200	
Provision pour péremptions	-1,160	
Total des dépenses budgétaires	**132,250**	**5.5**

*Ces taux de croissance ont été calculés en incluant au Budget des dépenses principal de l'an dernier les sommes prévues au titre du Programme spécial canadien pour les grains et contenues dans le Budget supplémentaire (A) déposé au même moment.

à 78,488 millions de dollars ou aux deux tiers du total. Ces dépenses sont de 8.5 p 100 plus élevées que dans le Budget des dépenses principal de l'an dernier. Bien que ces dépenses ne nécessitent pas l'autorisation du Parlement, elles figurent néanmoins au Budget des dépenses afin de communiquer au Parlement un aperçu plus complet du plan de dépenses total du gouvernement. Ce genre de dépenses comprend les frais de la dette publique, qui représentent quelque 40 p. 100 du total; les transferts versés aux provinces au titre des programmes de santé, d'enseignement, d'assistance sociale, et pour les programmes généraux de services publics, qui représentent un autre quart du total; et les principaux paiements de transfert aux particuliers, notamment la sécurité de la vieillesse, l'allocation au conjoint, le supplément de revenu garanti et les allocations familiales. Plus de 90 p. 100 des dépenses législatives sont engagées par quatre ministères: Emploi et Immigration, Finances, Santé et Bien-être social et le Secrétariat d'État. En règle générale, seule la modification des lois pertinentes permet de modifier les engagements à l'égard des dépenses législatives.

Graphique C
Prévisions budgétaires à voter et législatives
(en milliards de dollars)



Il est à noter que la forte croissance des dépenses législatives dans le Budget des dépenses principal excède le taux de croissance réel, d'une année à l'autre, des programmes en cause. Ainsi, des taux d'intérêt plus élevés et d'autres facteurs sont à l'origine de la hausse des dépenses législatives en 1987-1988. C'est pourquoi les niveaux actuels de plusieurs programmes législatifs sont plus élevés que les niveaux initialement prévus dans le Budget des dépenses principal précédent.

Le second genre de dépenses présentées dans le Budget des dépenses principal sont celles autorisées chaque année par les lois de crédits. Pour l'exercice 1988-1989, les propositions de dépenses faisant l'objet de crédits annuels s'élèvent à 40,878 millions de dollars, soit 2,351 millions de dollars ou 6.1 p. 100 de plus que l'exercice précédent. Le ministère de la Défense nationale effectuera à lui seul plus du quart de ces dépenses. Les 75 p. 100 restants, ou 30.6 milliards de dollars, dépassent d'environ 1.5 milliard de dollars ou 5.3 p. 100 le montant correspondant de l'an dernier. Cependant, ils comprennent près de 500 millions de dollars supplémentaires affectés au Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest et à l'Agence des perspectives de l'Atlantique. Exception faite de ces nouveaux organismes et de la Défense, le reste du budgétaire du Budget des dépenses principal affiche une croissance annuelle de 2.7 p. 100, ce qui est inférieur à la hausse des prix anticipée.

Le graphique C permet de comparer la croissance des prévisions budgétaires législatives et votées au fil des ans. La progression beaucoup plus faible des prévisions votées depuis 1984-1985 résulte des efforts notables déployés par le gouvernement pour réduire le coût d'exécution de ses programmes ou pour éliminer ou abréger ceux qui n'ont plus leur raison d'être. Le taux de croissance annuel moyen des dépenses votées de 1985-1986 à 1988-1989 s'établit à moins de 3 p. 100, soit un taux beaucoup plus faible que celui de près de 13 p. 100 enregistré au cours de la période de cinq ans précédente.

Les réserves pour les budgets supplémentaires constituent le second volet du total des dépenses budgétaires. Celles-ci trouvent leur raison d'être dans la dynamique même du processus de gestion des dépenses. À quelque moment que ce soit, les ministères ont des programmes comportant des niveaux de dépenses approuvés, des programmes pour lesquels les demandes de financement sont sur le point d'être étudiées par le gouvernement et des programmes dont les coûts sont encore incertains. Le Budget des dépenses principal tient compte des niveaux approuvés tandis que les montants que le gouvernement met en réserve lui permettront de gérer le reste. Dans la mesure où les ajustements en cours d'exercice peuvent être répartis par secteur, une partie des réserves est affectée à l'enveloppe en question. Cependant, les réserves n'étant pas réparties totalement au début d'un nouvel exercice financier, la répartition par enveloppe présentée au tableau 2.2 pourra faire l'objet de rajustements en cours d'exercice, selon les ressources supplémentaires accordées aux divers secteurs de dépenses.

Outre le total du budgétaire du Budget des dépenses principal et les réserves pour les budgets supplémentaires qui, ensemble, constituent le *Total des prévisions budgétaires*, les dépenses finales tiennent compte de trois autres facteurs: la consolidation des dépenses de divers comptes à fins déterminées avec d'autres dépenses; l'évaluation de l'actif et du passif; et les péremptions, ou différence entre les dépenses totales réelles du gouvernement et les dépenses autorisées par le Parlement pour l'exercice en question.

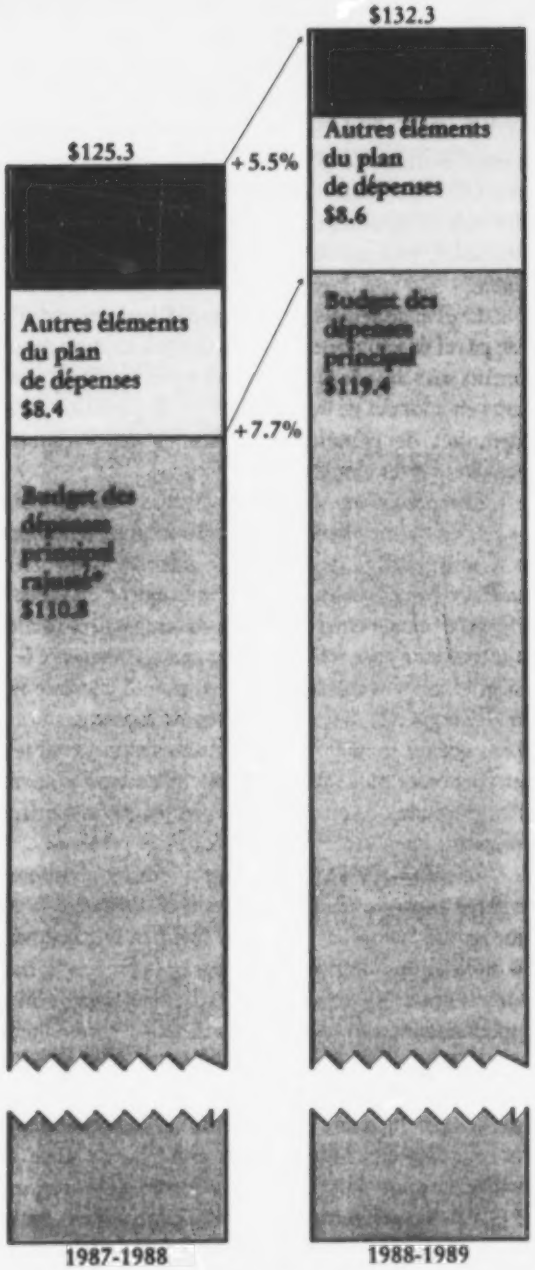
L'écriture relative à la consolidation des comptes est utilisée pour consigner les dépenses effectuées à l'égard de certains grands programmes socio-économiques qui n'étaient auparavant pas considérés dans l'entité comptable du Gouvernement du Canada, leur financement provenant de contributions particulières plutôt que des recettes générales du gouvernement. Leur inclusion, suite aux modifications comptables annoncées dans le Budget de février 1986, a pour effet d'augmenter considérablement les dépenses du gouvernement. L'élément de loin le plus important au niveau de cette consolidation ressortit aux dépenses d'ordre social et découle de l'ajout, aux dépenses budgétaires, de la totalité des prestations d'assurance-chômage. Un autre élément important de la consolidation est le Compte de stabilisation du grain de l'Ouest, qui relève de l'enveloppe du Développement économique et régional. Dans les deux cas, les paiements totaux figurent comme dépenses budgétaires même si des recettes particulières compensent une large part des coûts et que les comptes devront s'équilibrer avec le temps. La consolidation du Compte d'assurance-chômage et du Compte de stabilisation du grain de l'Ouest avec les comptes du Canada, aux fins de la présentation des rapports financiers, ne modifie en rien le fonctionnement des programmes connexes. La Partie II du Budget des dépenses ne présente que les contributions du gouvernement à ces comptes, tandis que les Comptes publics communiquent la situation financière des programmes visés et d'autres programmes semblables, tant sur une base consolidée que non consolidée.

Le plan de dépenses reflète aussi l'évaluation de l'actif et du passif du gouvernement afin de tenir compte des changements survenus dans la valeur des prêts et des investissements en cours et de la modification du passif au titre des indemnités de cessation d'emploi et des vacances accumulées par les employés.

Les prévisions de dépenses budgétaires tiennent compte en dernier lieu de la provision pour péremptions ou non-utilisation des dépenses autorisées. Ce chiffre, fondé sur l'analyse des données antérieures, représente la différence prévue entre les dépenses budgétaires totales en fin d'année de tous les ministères et organismes et les dépenses autorisées par le Parlement pour l'exercice financier. Il arrive que des autorisations ne soient pas utilisées du fait que les ministères et organismes ne peuvent légalement dépenser plus que le Parlement ne les y autorise et qu'en pratique, les gestionnaires prudents ont tendance à dépenser un peu moins que les montants autorisés.

Le graphique D illustre les principales composantes des plans de dépenses des exercices 1987-1988 et 1988-1989. Pour rendre la comparaison plus significative, le crédit de 700 millions de dollars pour le Programme spécial canadien pour les grains — présenté au Parlement dans le Budget supplémentaire (A) déposé l'an dernier simultanément avec le Budget des dépenses principal — a été ajouté aux 110.1 milliards de dollars du budgétaire du Budget des dépenses principal de l'exercice 1987-1988. Ce rajustement pris en compte, l'augmentation annuelle de cette composante, la plus importante du plan des dépenses, est de 7.7 p. 100. Le gouvernement ayant, cette année, cerné les nouveaux besoins relativement tôt dans le processus d'établissement du Budget, il les a inclus dans le Budget des

Graphique D
Plan de dépenses du gouvernement
(en milliards de dollars)



*Comprend les 700 millions de dollars du Budget supplémentaire (A) au titre du Programme spécial canadien pour les grains.

dépenses principal, et comme il demeure fermement voué à gérer dans un esprit de restriction les imprévus qui peuvent survenir au cours de l'année, les réserves pour les budgets supplémentaires de l'exercice 1988-1989 sont moins imposantes que les estimations courantes du plan de dépenses de 1987-1988. Pour cette raison, le total des dépenses prévues pour l'année à venir augmente moins que le total du Budget des dépenses principal. Ainsi, s'il est vrai que ce dernier croît de 7.7 p. 100, les sommes moins élevées réservées aux budgets supplémentaires n'entraînent qu'une augmentation de 5.5 p. 100 du plan de dépenses du gouvernement.

Années-personnes

L'année-personne est l'unité de contrôle des ressources humaines et correspond à l'emploi d'une personne durant une année entière ou l'équivalent, par exemple deux personnes pendant six mois. Dans le Budget de mai 1985, le gouvernement a annoncé une réduction de la taille de la fonction publique contrôlée par le Conseil du Trésor, réduction de l'ordre de 15,000 années-personnes étalée sur une période de cinq ans se terminant en 1990-1991.

En réduisant le nombre et le coût des employés permanents de la fonction publique, le gouvernement a pour principal objectif de se doter d'un effectif moins important et plus productif, en mesure d'assurer la prestation de programmes et de services publics de la plus grande qualité possible et au coût le moins élevé possible pour les contribuables canadiens. Le gouvernement fédéral continuera de procéder à la réduction de sa main-d'oeuvre par l'accroissement de la productivité, la privatisation des activités qui s'y prêtent et, si cela est justifié, par l'impartition d'autres services.

Le Budget des dépenses principal donne des précisions sur les 231,164 années-personnes autorisées par le Conseil du Trésor pour l'exercice 1988-1989. Il s'agit d'une diminution de 1,961 années-personnes ou de 0.8 p. 100 par rapport au niveau corrigé du Budget des dépenses de 1987-1988. (Le total de 1987-1988 a été rajusté pour exclure les années-personnes de l'Inspecteur général des banques et du Département des assurances qui ont été fusionnés en un seul Bureau du Surintendant des institutions financières, dont les années-personnes ne sont pas contrôlées par le Conseil du Trésor.) Avec les réductions des deux dernières années, soit 5,491 années-personnes en

Tableau 2.4
Principales variations des années-personnes autorisées, par ministère

	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Travaux publics	7,818	8,568	750
Agence des perspectives de l'Atlantique	.....	307	307
Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest	.....	200	200
Communications	2,295	2,449	154
Énergie, Mines et Ressources	4,744	4,853	109
Affaires indiennes et du Nord	5,363	4,626	-737
Transports	21,129	20,506	-623
Défense	34,026	33,584	-442
Expansion industrielle régionale	2,688	2,260	-428
Environnement	10,217	9,897	-320
Service correctionnel	10,758	10,481	-277
Emploi et Immigration	24,218	23,975	-243
Santé et Bien-être social	9,140	8,908	-232
Tous les autres ministères	100,729	100,550	-179
Total	**233,125**	**231,164**	**-1,961**

1986-1987 et 3,072 en 1987-1988, on assiste à une diminution totale de 10,524 années-personnes au cours des trois premiers exercices, ce qui fixe l'objectif des compressions à quelque 4,500 années-personnes pour les deux derniers. Le gouvernement a toujours la ferme intention d'atteindre les objectifs de réduction qu'il s'est fixés et entend le faire de façon ordonnée, en continuant de répondre véritablement aux besoins des Canadiens et d'assurer la prestation des services publics essentiels. De nouvelles réductions d'environ 1 p. 100 par année au cours des deux prochaines années devraient permettre d'atteindre l'objectif annoncé.

Même en période de restriction budgétaire, certains ministères requièrent des années-personnes supplémentaires pour faire face à l'accroissement obligatoire de leur charge de travail et mettre en oeuvre des mesures que le gouvernement juge prioritaires. Par conséquent, certains ministères et organismes connaissent des augmentations de leurs niveaux autorisés, lesquelles, cependant, sont plus que compensées par les baisses survenant dans d'autres organismes contrôlés par le Conseil du Trésor, où les années-personnes autorisées diminuent sensiblement dans certains cas. Le tableau 2.4 résume les principaux changements apportés en 1988-1989 aux niveaux des années-personnes autorisées de 1987-1988.

Principales variations par ministère

La plus forte augmentation d'années-personnes est autorisée pour le ministère des Travaux publics. L'augmentation de 750 années-personnes traduit le transfert, d'un certain nombre de ministères, des ressources affectées aux services d'architecture et de génie. Cette hausse est entièrement compensée par des réductions équivalentes dans d'autres ministères.

L'Agence des perspectives de l'Atlantique et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, les deux nouveaux organismes créés par le gouvernement pour faire la promotion du développement économique dans ces deux régions, sont à l'origine d'une augmentation de 507 années-personnes. De ce nombre, 358 années-personnes sont compensées par une diminution correspondante au ministère de l'Expansion industrielle régionale, les autres étant de nouvelles années-personnes requises pour l'exécution des programmes.

L'augmentation de 154 années-personnes survenant au ministère des Communications est principalement attribuable au transfert de l'activité Programmes nationaux qui relevait auparavant des Musées nationaux du Canada.

L'augmentation nette de 109 années-personnes que connaîtra le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources représente les ressources nécessaires à l'administration du Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur et à d'autres activités, ressources partiellement compensées par des réductions prévues ailleurs au sein du Ministère.

Tous les autres principaux changements apportés aux années-personnes autorisées représentent des diminutions. La baisse de 737 années-personnes de l'effectif du ministère des Affaires indiennes et du Nord découle de la poursuite du Plan global de décentralisation, qui prévoit le transfert de programmes et de responsabilités aux Indiens, du transfert des services d'architecture et de génie au ministère des Travaux publics, et de la rationalisation des programmes.

Des 623 années-personnes en moins prévues au ministère des Transports, plus de 300 traduisent l'incidence continue des restrictions budgétaires. Le reste est surtout lié au transfert de certaines responsabilités au ministère des Travaux publics.

Les années-personnes civiles autorisées au ministère de la Défense nationale ont été réduites de 442, ce qui constitue la contribution du Ministère à l'atteinte des objectifs annuels de réduction des années-personnes.

Le transfert, aux Travaux publics, de 230 années-personnes des services d'architecture et de génie est l'un des principaux facteurs qui expliquent la baisse des années-personnes autorisées au ministère de l'Environnement.

La majeure partie des autres baisses dans les années-personnes ressortit à la rationalisation des programmes qui découle de l'exigence de réduire la taille de la fonction publique.

Tableau supplémentaire 2.1S
Plan de dépenses, répartition par enveloppe

(en pourcentage)	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Développement économique et régional	13.2	14.1	13.1	13.1	12.5	13.6	13.6	10.1	11.3	10.3
Développement social	49.1	48.1	45.1	47.8	48.3	46.3	46.6	46.9	45.5	45.5
Arrangements fiscaux	6.5	6.3	6.3	6.3	6.2	5.5	5.3	5.4	5.3	5.4
Aide et affaires extérieures	2.6	2.3	2.4	2.3	2.5	2.4	2.2	2.5	2.7	2.7
Défense	8.2	8.1	8.0	7.8	8.1	8.0	8.2	8.6	8.4	8.5
Parlement	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Services gouvernementaux	4.4	3.7	4.6	3.3	3.6	3.5	4.0	3.4	3.3	3.0
Total des dépenses de programmes	**84.1**	**82.9**	**79.8**	**80.9**	**81.3**	**79.4**	**77.1**	**77.1**	**76.6**	**75.4**
Dette publique	15.9	17.1	20.2	19.1	18.7	20.6	22.9	22.9	23.4	24.6
Total des enveloppes	**100 .0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Tableau supplémentaire 2.2S
Années-personnes autorisées dans le Budget des dépenses principal

	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Quatre grands ministères						
Défense nationale (civils)	36,938	36,708	35,587	34,525	34,026	33,584
Revenu national	28,639	29,594	30,011	30,182	30,278	30,213
Emploi et Immigration	25,378	24,734	24,127	24,079	24,218	23,975
Transports	21,761	22,164	22,011	21,388	21,129	20,506
Total partiel	112,716	113,200	111,736	110,174	109,651	108,278
Variation en pourcentage	*2.1*	*0.4*	*-1.3*	*-1.4*	*-0.5*	*-1.3*
Tous les autres ministères et organismes	126,219	128,339	130,350	126,056	123,474	122,886
Variation en pourcentage	*0.6*	*1.7*	*1.6*	*-3.3*	*-2.0*	*-0.5*
Budget des dépenses principal*	**238,935**	**241,539**	**242,086**	**236,230**	**233,125**	**231,164**
Variation en pourcentage	*1.0*	*1.1*	*0.2*	*-2.4*	*-1.3*	*-0.8*

*Ces chiffres correspondent aux niveaux des années-personnes contrôlées par le Conseil du Trésor. Celui-ci contrôle directement la taille des ministères et organismes énumérés à l'annexe 1, parties 1 et 2 de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* (LRTFP), sauf quelques exceptions dont le Bureau du Vérificateur général. Les chiffres des années antérieures ont été rajustés pour tenir compte des années-personnes qui étaient auparavant, mais ne sont plus, sous le contrôle du Conseil du Trésor, ou qui sont soumises à un contrôle distinct, par exemple le Commissaire aux langues officielles, l'Inspecteur général des banques, le Département des Assurances, et les constables spéciaux, les membres réguliers et les membres civils de la GRC.

Chapitre 3
Le plan de dépenses par enveloppe

Le plan de dépenses du gouvernement présenté au chapitre précédent établit des niveaux de dépenses, ou *enveloppes*, dans les limites des dépenses totales, pour huit secteurs de dépenses.

Les programmes ont été répartis par enveloppe de manière à mettre en relief les options divergentes dans un secteur donné, tout en tenant compte du fait que les responsabilités ministérielles des titulaires de portefeuilles ne doivent pas être éparpillées en un trop grand nombre de secteurs et de comités d'orientation connexes du Cabinet. Le présent chapitre traite de chacune des huit enveloppes et décrit en termes généraux l'objet des dépenses qui y sont contenues ainsi que les principaux programmes figurant dans le Budget principal.

Le tableau 3.1 présente le plan de dépenses en fonction de ses composantes

Tableau 3.1
Les éléments du plan de dépenses

(en millions de dollars)	Budgétaire Budget des dépenses principal	Réserves	Consolidation/ moins-value/ péremptions	Total
Développement économique et régional	10,863	1,012	1,476	13,351
Développement social	50,254	577	8,528	59,359
Arrangements fiscaux	7,000	.....	.....	7,000
Aide et affaires extérieures	3,535	59	-53	3,541
Défense	11,200	.....	-112	11,088
Parlement	237	.....	-2	235
Services gouvernementaux	3,862	80	-57	3,885
Dette publique	32,055	.....	.....	32,055
Crédit pour éventualités du gouvernement	360	.....	.....	360
Réserves non affectées aux enveloppes	.....	2,536	.....	2,536
Péremptions	.....	.....	-1,160	-1,160
Total	**119,366**	**4,264**	**8,620**	**132,250**

Enveloppe du Développement économique et régional

Objet des dépenses

Les programmes que le gouvernement fédéral finance à même cette enveloppe ont plusieurs buts, dont promouvoir les investissements du secteur privé et régulariser la mise en valeur, la production et l'écoulement des principales ressources naturelles du Canada; encourager la mise au point des nouvelles techniques et l'augmentation des activités de R et D, ainsi que le développement industriel et régional; enfin, établir un climat propice à la création d'entreprises et à leur expansion.

Dans ce secteur de dépenses, on met l'accent sur la croissance économique et la création d'emplois, tant à l'échelle nationale que dans des régions précises. On y favorise à ces fins les initiatives des entreprises privées et l'amélioration de l'efficacité du gouvernement, tout en tenant compte de l'objectif global de réduction du déficit.

Faits saillants de 1988-1989

La réduction des dépenses totales de l'enveloppe du Développement économique et régional est plus qu'attribuable au devancement des paiements versés aux producteurs céréaliers de l'Ouest en vertu du programme spéciale d'aide. Au cours de la première année du programme, le Parlement a été invité à approuver une affectation supplémentaire au moment même du dépôt du Budget principal. Cette mesure s'imposait afin que le processus normal d'adoption des crédits dans le cadre du Budget principal ne retarde pas les paiements aux cultivateurs. Cette année, le gouvernement a pu mettre en oeuvre son programme plus rapidement et a ainsi évité que se reproduise la situation survenue l'an dernier relativement au versement des paiements avant les semailles du printemps. Si l'on exclut la réserve de 1.5 milliard de dollars créée en 1987-1988 et les 296 millions contenus dans ce Budget principal à l'égard du Programme spécial canadien pour les grains, les prévisions budgétaires de l'enveloppe accusent une hausse de 1.4 milliard et ses réserves, une baisse de 1 milliard.

Le financement accru à l'égard du développement régional, comprenant l'inclusion, pour la première fois, des crédits affectés à l'Agence des perspectives de l'Atlantique, au Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest ainsi qu'à l'endroit du Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur sont à l'origine de la majeure partie de la hausse du Budget principal ainsi que de la baisse des réserves par rapport à 1987-1988.

Les dépenses prévues dans cette enveloppe peuvent être classées dans les cinq catégories suivantes: transports, soutien à l'agriculture et à la pêche, soutien industriel et technologique, énergie, et dépenses diverses, cette dernière étant relativement modeste.

Dans le secteur des transports, deux nouvelles lois sont entrées en vigueur le 1er janvier 1988: la *Loi nationale sur les transports* ainsi que la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*. L'adoption de ces lois marquait le début d'une nouvelle ère de réglementation économique pour l'industrie nationale des transports. La concurrence et les forces du marché sont désormais les principaux facteurs qui déterminent la manière dont des services rentables, efficients et suffisants de transport peuvent être fournis au plus faible coût d'ensemble. L'Office national des transports, nouvel organisme adapté à la réglementation adoptée, remplace l'ancienne Commission canadienne des transports. Le secteur des transports, qui comprend le

Tableau 3.2
Plan de dépenses: Développement économique et régional

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Budgétaire - Budget des dépenses principal	.....	.....	9,193	10,863
Réserves	.....	.....	3,559	1,012
Consolidation/moins-value	.....	.....	1,365	1,476
Total de l'enveloppe	**11,818**	**11,792**	**14,117**	**13,351**

ministère des transports et l'Office national des transports, représente environ 30 p. 100 des prévisions de l'enveloppe.

Les prévisions du Ministère ont trait à l'exploitation des aéroports, des systèmes de navigation aérienne, des ports publics ainsi que de la Garde côtière canadienne. Elles ont aussi trait aux activités découlant de l'entretien des voies ferrées, de la sécurité routière, dont le transport des marchandises dangereuses et la réglementation des véhicules à moteur, ainsi qu'aux paiements versés à diverses sociétés d'État, comme VIA Rail Canada Inc. et Marine-Atlantique S.C.C., pour des services de transport ferroviaire (voyageurs), de transport par voie navigable et d'autre nature. La majeure partie des prévisions de l'Office national des transports se rapportent aux paiements versés aux compagnies ferroviaires en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et d'autres lois.

Le Ministère voit augmenter ses dépenses de 165 millions de dollars par rapport à 1987-1988, augmentation résultant essentiellement de la hausse des paiements à diverses sociétés d'État, dont 112 millions de dollars supplémentaires à VIA Rail Canada Inc. et 28 millions additionnels à Marine Atlantique S.C.C.

La réduction de 53 millions prévue dans le cas de l'Office national des transports est surtout due à une diminution des paiements versés en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

Les programmes du ministère de l'Agriculture (y compris le Programme du Service canadien des forêts) et du ministère des Pêches et Océans représentent environ le quart des prévisions de l'enveloppe.

Les prévisions budgétaires du ministère de l'Agriculture comprennent les affectations au titre du Programme spécial canadien pour les grains, lequel prévoyait des versements de 1 milliard de dollars pour la récolte de céréales et de graines oléagineuses de 1986; pour la récolte de 1987, les versements prévus s'élèvent à 1.1 milliard. La somme couvrant la récolte de 1986 était constituée d'une affectation de 300 millions contenue dans le Budget supplémentaire (B) de 1986-1987 et d'une affectation de 700 millions prévue au Budget supplémentaire (A) de 1987-1988, déposé au même moment que le Budget principal de la même année. La somme de 1.1 milliard de dollars couvrant la récolte de 1987 se compose des autorisations suivantes: crédits de 804 millions de dollars dans le Budget supplémentaire (D) de 1987-1988, et affectation de 296 millions de dollars dans le présent Budget principal. Les déboursés effectués en vertu du Programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, qui sont intégrés au cadre des dépenses depuis 1986-1987, devraient conserver approximativement le même niveau en 1988-1989 qu'au cours de l'exercice précédent. Les autres programmes d'aide aux producteurs de grains, découlant essentiellement de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, et aux producteurs de tabac se traduiront par une hausse d'environ 100 millions de dollars des prévisions budgétaires de l'Agriculture.

Les prévisions du ministère des Pêches et Océans sont en hausse de 128 millions de dollars, principalement en raison des mesures prises par le gouvernement en 1987-1988 afin de donner plus d'ampleur au Programme d'amélioration des salmonidés et au Programme des ports pour petites embarcations.

Dans le secteur de l'énergie, les prévisions du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources contiennent pour la première fois les dépenses relatives au Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur, que compensera en partie l'élimination du Programme d'encouragement du secteur pétrolier. Les déboursés effectués à même les fonds de développement des ressources en mer de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse contribuent pour beaucoup à l'augmentation des dépenses dans le secteur. Les prévisions de l'Énergie atomique du Canada Limitée sont réduites de 27 millions de dollars, suite aux mesures de restriction découlant du Budget de 1985. Les dépenses totales du secteur de l'énergie représentent pour leur part environ 10 p. 100 du total de l'enveloppe.

Les programmes de soutien industriel et technologique et de développement régional comptent pour 27 p. 100 de l'enveloppe. Le Budget principal de 1988-1989 tient compte de la mise en oeuvre d'un certain nombre d'importantes mesures découlant de la nouvelle orientation et de la réorganisation de ces programmes. C'est ainsi qu'en 1987-1988, l'Agence des perspectives de l'Atlantique (APA) et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest (BDEO) ont été créés et ont reçu pour mandat de promouvoir et de coordonner le développement économique de l'Atlantique et de l'Ouest.

Les prévisions de dépenses de 1988-1989 pour l'APA et le BDEO sont respectivement de 306 millions et de 312 millions de dollars. Ces dernières comprennent des transferts de quelque 115 millions provenant du ministère de l'Expansion industrielle régionale (EIR) et couvrent la

première année complète d'exploitation des agences. Elles témoignent de la grande priorité que le gouvernement porte au développement régional. Plus précisément, le gouvernement a annoncé qu'il affecterait à l'APA et au BDEO des crédits respectifs de 1.05 milliard et de 1.2 milliard de dollars au cours des cinq prochaines années, outre les ressources transférées de l'EIR. Les prévisions de l'APA et du BDEO représentent une estimation de la portion de 1988-1989 de ces nouveaux crédits.

L'affectation budgétaire du ministère de l'Expansion industrielle régionale s'élève à 1,348 millions de dollars, soit une augmentation de 197 millions par rapport au Budget principal de 1987-1988. Cette hausse nette tient compte d'une réduction d'environ 115 millions de dollars correspondant aux transferts à l'APA et au BDEO ainsi que d'un accroissement des dépenses du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense et du fonds spécial de développement du Nord de l'Ontario.

La réduction de 70 millions de dollars dans le cas de la Société de développement du Cap-Breton est reliée en bonne partie à l'achèvement du projet d'agrandissement de l'usine de lavage de charbon de Victoria Junction et du projet de la houillère Phalen.

Dans le cas de la Société pour l'expansion des exportations, la croissance des besoins prévus à l'égard des prêts consentis à des conditions de faveur est à l'origine de l'augmentation de 25 millions de dollars des prévisions budgétaires.

Les prévisions relatives aux programmes relevant du portefeuille du ministre d'État chargé des sciences et de la technologie totalisent 825 millions de dollars, soit 56 millions de plus qu'en 1987-1988. Cette hausse reflète la priorité que le gouvernement attache à ces domaines. Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie dépensera notamment 21 millions de dollars de plus cette année afin d'appliquer la nouvelle politique fédérale consistant à apparier les subventions du secteur privé à la recherche universitaire. Une tranche supplémentaire de 22 millions sera consacrée aux recherches en appui direct de l'innovation et du développement industriels que mène le Conseil national de recherches du Canada. Les autres secteurs où les dépenses augmentent sont notamment celui des ententes de développement en matière de sciences et de technologie conclues avec le Québec et la Colombie-Britannique et celui des engagements de financement des activités du domaine spatial. Il y a lieu de noter que les dépenses globales du gouvernement dans le secteur des sciences et de la technologie s'élèvent à plus de 4 milliards de dollars, y compris le financement accordé aux travaux scientifiques de certains grands ministères, tels l'Agriculture, la Défense nationale, Énergie, Mines et Ressources, Environnement Canada et Pêches et Océans.

Les autres dépenses de l'enveloppe du Développement économique et régional représentent environ 5 p. 100 des prévisions de l'enveloppe en 1988-1989. Les entités visées sont le ministère de la Consommation et des Corporations, le Tribunal de la concurrence, la Commission de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses, nouvellement établie, le ministère des Communications (à l'exclusion des affaires culturelles) et le ministère du Travail. La variation prévue des dépenses de ces ministères et organismes en 1988-1989 est relativement petite.

Le tableau 3.3 précise les écarts entre les budgets principaux de 1988-1989 et de 1987-1988.

Tableau 3.3
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Développement économique et régional

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Affaires extérieures: Programme d'expansion des marchés d'exportation	22.3	22.3	.....
Corporation commerciale canadienne	11.8	18.7	6.9
Société pour l'expansion des exportations	50.0	75.0	25.0
Agence des perspectives de l'Atlantique	.....	306.0	306.0
Agriculture: ministère	1,742.0	2,163.1	421.1
Commission canadienne du lait	4.7	4.7	.....
Office canadien des provendes	19.8	19.8	.....
Société du crédit agricole	15.0	.....	-15.0
Approvisionnements et Services: soumissions R et D spontanées et information du public	14.5	25.7	11.2
Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest	.....	312.2	312.2
Communications (à l'exception des Affaires culturelles)	172.4	176.8	4.4
Consommation et Corporations: ministère	131.0	133.1	2.1
Commission de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	.....	2.1	2.1
Conseil canadien des normes	6.5	7.5	1.0
Tribunal de la concurrence	2.1	1.9	-0.2
Énergie, Mines et Ressources: ministère	710.0	929.1	219.1
Commission de contrôle de l'énergie atomique	23.3	24.4	1.0
Énergie atomique du Canada Limitée	169.3	142.0	-27.3
Office national de l'énergie	26.7	24.4	-2.3
Expansion industrielle régionale: ministère	1,150.7	1,347.6	196.9
Banque fédérale de développement	61.5	37.0	-24.5
Investissement Canada	9.1	9.3	0.2
Société de développement du Cap-Breton	111.0	40.6	-70.4
Pêches et Océans: ministère	551.7	679.3	127.6
Sciences et Technologie: ministère d'État	27.1	37.7	10.6
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	331.1	354.5	23.3
Conseil des sciences du Canada	2.7	2.8	0.1
Conseil national de recherches du Canada	408.3	430.0	21.7
Transports: ministère	2,255.5	2,420.8	165.3
Administration du pipe-line du Nord	0.5	0.4	-0.1
Agence d'administration du transport des céréales	21.0	19.6	-1.4
Bureau canadien de la sécurité aérienne	16.0	17.0	1.0
Office national des transports*	927.1	874.4	-52.7
Tribunal de l'aviation civile	1.0	1.1	0.1
Travail: ministère	190.7	194.7	4.0
Conseil canadien des relations du travail	6.6	7.1	0.5
Total	**9,193.0**	**10,862.7**	**1,669.7**

* Remplace la Commission canadienne des transports à compter de 1988-1989.

Enveloppe du développement social

Objet des dépenses

On retrouve dans cette enveloppe les programmes gouvernementaux conçus pour répondre aux préoccupations des Canadiens dans les domaines sociaux, culturels, environnementaux et de l'application des lois.

Au cours de 1988-1989, le gouvernement poursuivra les efforts des années précédentes pour renforcer la justice sociale en accordant une haute priorité, dans le domaine de la politique sociale, aux programmes d'aide destinés aux personnes défavorisées sur le plan économique, notamment les chômeurs, les autochtones, les femmes, les minorités culturelles, les personnes handicapées et les personnes âgées. Les politiques et programmes gouvernementaux continueront de promouvoir l'accès équitable aux avantages de la société canadienne et porteront encore sur la protection et l'enrichissement de la culture canadienne.

Comme dans les années précédentes, les dépenses consacrées à l'enveloppe du Développement social constitueront, à elles seules, l'élément le plus important des dépenses du gouvernement. En 1988-1989, le gouvernement fédéral consacrera 59,359 millions de dollars (dont les réserves), soit 45 p. 100 de son budget total, à cette enveloppe qui comprend des transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux, des transferts aux particuliers et des services directs au public.

Les transferts aux particuliers versés aux personnes âgées, aux familles, aux chômeurs et aux anciens combattants, qui s'élèvent à plus de 29 milliards de dollars, sont l'élément le plus important de l'enveloppe, représentant plus de 49 p. 100 des ressources qui y sont affectées.

Viennent au second rang les transferts aux provinces et aux territoires se rapportant à l'enseignement postsecondaire, aux services de santé, au bien-être social, à l'aide aux personnes handicapées et au fonctionnement de l'aide juridique, lesquels représentent environ 15 milliards de dollars ou près de 25 p. 100 de l'enveloppe.

Le reste de l'enveloppe, qui couvre des programmes liés à l'environnement, à l'emploi, à la santé, au logement, aux habitants du Nord, aux autochtones, à la mise en application des lois et aux services correctionnels, représente 15 milliards de dollars.

Environ 8.5 milliards de dollars sont reliés à des ajustements de la valeur de l'actif et des comptes à fins déterminées, principalement celui de l'assurance-chômage, aux fins de la présentation des dépenses budgétaires. De plus, quelque 577 millions sont présentement réservés pour les budgets des dépenses supplémentaires.

Le gouvernement fédéral effectue par ailleurs des transferts fiscaux aux provinces au titre de l'aide à l'enseignement et aux services de santé et, dans le cas du Québec, au titre de l'aide sociale. Ces transferts fiscaux, qui s'ajoutent aux dépenses directes indiquées dans le Budget des dépenses, s'élèvent à quelque 8.9 milliards de dollars en 1988-1989.

Tableau 3.4
Plan de dépenses: Développement social

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Budgétaire - Budget des dépenses principal	.....	.....	48,215	50,254
Réserves	.....	.....	231	577
Consolidation/moins-value	.....	.....	8,411	8,528
Total de l' enveloppe	**51,819**	**54,569**	**56,857**	**59,359**

Faits saillants de 1988-1989

Les dépenses budgétaires de l'enveloppe du Développement social s'élèvent à 50,254 millions de dollars en 1988-1989, soit plus de 2 milliards de dollars de plus que le montant prévu en 1987-1988. Cette augmentation est surtout due aux grands programmes législatifs comme la sécurité de la vieillesse, le Régime d'assistance publique du Canada, le soutien aux provinces dans les domaines de la santé et de l'enseignement ainsi qu'aux programmes destinés aux autochtones.

Les dépenses du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social représentent 61 p. 100 des sorties de fonds totales de cette enveloppe. La grande majorité de ces dépenses sont de nature législative et comprennent principalement 15,530 millions de dollars qui seront consacrés aux programmes de versements aux personnes âgées; 4,472 millions au Régime d'assistance publique du Canada, qui assume la moitié des coûts des programmes provinciaux de services sociaux, familiaux et d'aide à l'enfance; 7,031 millions aux paiements de transfert aux gouvernements provinciaux pour les services de santé assurés en vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*; et 2,586 millions aux allocations familiales. Cette dernière somme s'ajoute aux quelque 2.1 milliards de dollars versés aux familles sous forme du crédit d'impôt pour enfants. Les changements apportés aux programmes susmentionnés sont à l'origine de la presque totalité de l'augmentation de 1,469 millions des prévisions budgétaires du Ministère.

Des ressources supplémentaires de 2 millions de dollars sont affectées au Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail pour lui permettre de répondre à la demande accrue de renseignements découlant de la récente adoption de la législation relative à la mise en place du Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail.

L'aide aux personnes les plus démunies, notamment les chômeurs, les autochtones, les anciens combattants et ceux qui ont besoin d'une aide pour se loger, représente une part importante des dépenses de l'enveloppe du Développement social.

Les prévisions budgétaires de 1988-1989 d'Emploi et Immigration s'élèvent à 4,535 millions de dollars et comprennent 1,393 millions pour la Planification de l'emploi, 2,656 millions en contributions législatives au Compte d'assurance-chômage et 200 millions destinés aux assistés sociaux. L'enveloppe comprend également des dépenses de 180 millions relatives à la création d'emplois d'été, que l'on retrouve sous un crédit central du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les dépenses du Programme d'immigration sont portées à 194 millions, par suite de l'adoption de mesures intéressant les réfugiés.

Les prévisions du ministère des Affaires indiennes et du Nord, qui sont de 2,996 millions de dollars, comprennent 2,005 millions consacrés au Programme des affaires indiennes et inuit. De ce montant, 634 millions iront à l'éducation, 449 millions au développement social, 520 millions à des immobilisations et des services communautaires, et 192 millions à l'aide aux bandes indiennes pour l'administration des programmes. Ne figure pas dans ce programme, même si elle profite indirectement aux autochtones, une somme de 825 millions de dollars en paiements de transfert aux gouvernements territoriaux afin de les aider à assurer des services aux résidents du Nord, dont bon nombre sont des autochtones. Une part de l'augmentation des dépenses prévues du Ministère trouve sa source dans le transfert de responsabilités de nature provinciale au Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest au titre de l'aménagement forestier, de services de santé et de services aux jeunes contrevenants.

Une somme de 1,649 millions de dollars est affectée au ministère des Affaires des anciens combattants en 1988-1989, dont 835 millions pour les pensions et 349 millions pour les allocations des anciens combattants. Des dépenses de 175 millions sont de plus allouées aux services médicaux achetés pour le compte des anciens combattants qui touchent une pension ou des allocations d'invalidité ou de ceux qui toucheraient des allocations s'ils ne percevaient pas les paiements prévus dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Ces services concernent les traitements médicaux donnés hors des établissements ministériels et comprennent les services professionnels et les frais des hôpitaux non ministériels qui ne sont pas assujettis aux régimes d'assurance-maladie provinciaux.

Les prévisions budgétaires de la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'élèvent à 1,704 millions de dollars pour l'année 1988-1989, dont 1,590 millions seront consacrés au logement social, une augmentation de 44 millions par rapport au Budget principal de 1987-1988.

Le gouvernement a pour autre priorité importante de préserver et de renforcer l'identité canadienne. Cette priorité est appuyée par le travail des agences culturelles et du Secrétariat d'État.

Le Budget principal comprend 1,536 millions de dollars destinés aux organismes qui relèvent du ministre des Communications. De cette somme, 907 millions sont alloués à la Société Radio-Canada, ce qui représente près de 60 p. 100 des dépenses fédérales à l'endroit des arts et de la culture.

Pour sa part, le Secrétariat d'État se voit affecter 3,330 millions de dollars, dont 2,382 millions représentent des paiements aux provinces à l'égard de l'enseignement postsecondaire (paiements effectués en vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*) et 385 millions, des paiements effectués en vertu de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*. Par ailleurs, 218 millions de dollars iront appuyer les langues officielles dans l'enseignement.

Une autre somme de 15 millions de dollars est versée au Fonds de la politique de subventions de contrepartie pour la recherche universitaire qui sert à accorder des subventions et bourses pour promouvoir la recherche et le développement universitaires; 11 millions seront administrés par le Conseil de recherches médicales et 4 millions, par le Conseil de recherches en sciences humaines.

Le budget du ministère de l'Environnement totalise 796 millions de dollars, dont 335 millions pour l'exploitation et la mise en valeur des parcs nationaux et des sites historiques. Une somme de 207 millions est consacrée au Service de l'environnement atmosphérique tandis que 215 millions vont à la conservation et à la protection de l'environnement.

Le secteur de la Justice représente également une part importante de l'enveloppe du Développement social. Les dépenses qui y sont prévues servent à garantir un système judiciaire juste et équitable ainsi que l'application des lois par les services policiers et les services correctionnels.

Les dépenses du ministère de la Justice, dont relèvent divers tribunaux et commissions, s'élèvent à 528 millions de dollars dans ce Budget des dépenses.

Le Budget des dépenses principal de 1988-1989 affecte 2,042 millions de dollars au Solliciteur général qui comprend, outre le Ministère, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles, la Gendarmerie royale du Canada et son Comité externe d'examen, et le Service canadien du renseignement de sécurité. Les dépenses du Ministère comptent pour 27 millions en 1988-1989, tandis que les services dispensés par le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles reçoivent respectivement 815 millions et 18 millions. On accorde 1,033 millions de dollars à la GRC pour appliquer les lois fédérales, offrir les services policiers prévus dans les marchés avec les provinces, les territoires et les municipalités, et appuyer les autres forces policières canadiennes. Ces crédits comprennent une somme supplémentaire de 80 millions destinée aux services de protection en général et au Service de protection dans les aéroports, fonction dont la responsabilité financière incombait auparavant au ministère des Transports. En outre, 149 millions de dollars sont affectés au Service canadien du renseignement de sécurité, alors que le Comité externe d'examen reçoit 1 million.

Tableau 3.5
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Développement social

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Affaires des anciens combattants: ministère	1,648.8	1,649.3	0.5
Affaires indiennes et du Nord canadien: ministère	2,687.8	2,996.4	308.6
Communications: Affaires culturelles	106.3	132.7	26.4
Archives nationales	49.9	53.7	3.8
Bibliothèque nationale	35.6	36.2	0.6
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	27.7	29.2	1.5
Conseil des arts du Canada	88.4	91.8	3.4
Corporation du Centre national des Arts	15.0	17.6	2.6
Musées nationaux du Canada	98.6	99.7	1.1
Office national du film	64.8	66.4	1.6
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	108.5	101.5	-7.0
Société Radio-Canada	881.2	907.2	26.0
Conseil du Trésor: initiatives pour l'emploi	186.1	180.0	-6.1
Emploi et Immigration: ministère	4,641.9	4,535.0	-106.9
Commission d'appel de l'immigration	11.9	11.9	.....
Environnement: ministère	768.9	796.2	27.3
Justice: ministère	332.7	343.3	10.6
Commissaire à la magistrature fédérale	123.2	137.9	14.7
Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée	3.8	4.9	1.1
Commission canadienne des droits de la personne	11.0	11.6	0.6
Commission de réforme du droit du Canada	4.7	4.7	.....
Cour canadienne de l'impôt	3.7	3.9	0.2
Cour fédérale du Canada	10.7	13.1	2.4
Cour suprême du Canada	7.2	8.5	1.3
Santé nationale et Bien-être social: ministère	29,205.3	30,674.4	1,469.1
Conseil de recherches médicales	171.7	182.6	10.9
Secrétariat d'État: ministère	3,282.5	3,329.9	47.4
Conseil consultatif de la situation de la femme	2.7	3.2	0.5
Conseil de recherches en sciences humaines	68.0	72.3	4.3
Situation de la femme - Bureau de la coordonnatrice	2.8	3.2	0.4
Solliciteur général: ministère	26.0	26.5	0.5
Comité externe d'examen (GRC)	.....	1.0	1.0
Commission nationale des libérations conditionnelles	15.7	18.5	2.8
Gendarmerie royale du Canada	914.4	1,032.6	118.2
Service canadien du renseignement de sécurité	133.6	148.6	15.0
Service correctionnel	799.1	815.2	16.1
Travail: Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	7.7	9.4	1.7
Travaux publics: Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,666.7	1,704.0	37.3
Total	**48,214.6**	**50,254.1**	**2,039.5**

Enveloppe des arrangements fiscaux

Objet des dépenses

Les dépenses relevant de l'enveloppe des Arrangements fiscaux ont pour but général d'offrir aux provinces une aide inconditionnelle, c'est-à-dire des transferts de fonds sans stipulations quant à l'utilisation des sommes. Les programmes de l'enveloppe sont soit conçus en fonction des besoins, soit liés au régime fiscal.

Les programmes liés aux besoins sont la péréquation, les subventions prévues conformément aux lois constitutionnelles de 1867 à 1982 et la stabilisation fiscale. Environ 90 p. 100 des dépenses de cette enveloppe sont consacrées à la péréquation, qui vise à permettre à toutes les provinces d'assurer à leur population les services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Les programmes de nature fiscale sont: la garantie de recettes provenant de l'impôt sur le revenu, qui protège dans certains cas les provinces contre des pertes de recettes découlant de modifications à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers; les subventions aux municipalités et aux provinces en remplacement d'impôts fonciers; les paiements de réciprocité fiscale aux provinces à l'égard des taxes à la consommation; les paiements aux provinces de 95 p. 100 de l'impôt fédéral sur le revenu des entreprises privées de services publics; et le recouvrement auprès du Québec des trois points d'impôt sur le revenu des particuliers transférés à cette province en compensation d'un programme d'allocations aux jeunes ayant pris fin depuis.

Faits saillants de 1988-1989

Le montant de 7 milliards de dollars alloué à l'enveloppe des Arrangements fiscaux est de 802 millions plus élevé que les prévisions de 6,197 millions figurant dans le Budget principal de l'exercice précédent. Les paiements de péréquation devraient augmenter de 773 millions par rapport à l'année dernière, en raison d'un certain nombre de facteurs. Ainsi, les droits à la péréquation prévus pour l'exercice financier 1987-1988 s'élèvent à 5,988 millions de dollars, soit 388 millions de plus que ce qui avait été prévu dans le Budget principal de la même année. La hausse est essentiellement attribuable à la croissance plus forte que prévue des recettes provinciales en 1987-1988, en partie suite à des mesures annoncées dans les budgets provinciaux déposés après le calcul des prévisions de 1987-1988. Le Budget des dépenses principal de 1988-1989 établit le niveau de ces droits à 6,373 millions, soit 385 millions ou 6 p. 100 de plus que leur montant estimatif pour 1987-1988. La hausse reflète la croissance prévue des recettes provinciales assujetties à la péréquation de même que l'incidence des améliorations apportées au programme dans une loi adoptée en avril 1987.

À la lumière des données relatives aux années d'imposition antérieures, les versements en vertu de la *Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique* ont été augmentés de 56 millions de dollars par rapport au Budget principal de 1987-1988.

On assiste par ailleurs à une augmentation de 25 millions de dollars des recettes du recouvrement de l'impôt ayant trait aux allocations aux jeunes, en raison de la croissance de l'impôt fédéral de base alloué au Québec.

Tableau 3.6
Plan de dépenses: Arrangements fiscaux

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Budgétaire - Budget des dépenses principal	.....	.....	6,197	7,000
Réserves	.....	.....	442	.....
Total de l'enveloppe	**5,941**	**6,302**	**6,639**	**7,000**

Les subventions fédérales tenant lieu d'impôts fonciers ont légèrement diminué, passant de 295 millions de dollars dans le Budget des dépenses principal de 1987-1988 à 286 millions dans celui de 1988-1989. Ce fléchissement tient compte de la baisse du nombre de propriétés et les économies que l'on s'attend de réaliser en rationalisant la révision des évaluations.

Les dépenses au titre de la réciprocité fiscale augmentent de 8 millions de dollars par rapport à 1987-1988. Cette augmentation est fondée sur les prévisions de croissance des taxes de vente provinciales sur les biens et services imposables.

Tableau 3.7
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Arrangements fiscaux

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Approvisionnements et Services: réciprocité fiscale	268.0	276.0	8.0
Finances: programme des paiements de transfert fiscal	5,634.0	6,438.0	804.0
Travaux publics: subventions aux municipalités	295.3	285.7	-9.6
Total	**6,197.3**	**6,999.7**	**802.4**

Enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures

Objet des dépenses

Les programmes qui composent l'enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures ont pour principaux objectifs de venir en aide aux pays en développement et à représenter les intérêts du Canada à l'étranger dans les domaines de la politique étrangère, de la croissance économique (y compris l'expansion du commerce), de la paix et de la sécurité, de la souveraineté canadienne et de l'identité nationale, ainsi que de la justice sociale. Le ministère des Affaires extérieures a pour responsabilités premières la promotion et la protection des intérêts du Canada à l'étranger et l'entretien de relations diplomatiques, sur une base bilatérale ou multilatérale, par l'intermédiaire d'organisations internationales dont le Canada est membre. L'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui collabore étroitement avec les Affaires extérieures, est responsable de l'administration et de la prestation d'un programme complet d'aide aux pays en développement.

Les relations diplomatiques que le Canada entretient avec presque tous les pays témoignent de l'ampleur de ces intérêts globaux; de plus, membre des Nations unies, d'organismes connexes et de plusieurs autres organisations internationales, le Canada participe à plusieurs de leurs programmes. Il entretient des relations par l'entremise de quelque 120 missions, y compris celles affiliées aux organisations multilatérales, dont la taille et les responsabilités varient d'un pays à l'autre ou en fonction des buts des organisations auprès desquelles elles sont accréditées. Dans certains pays, par exemple, on mettra l'accent sur la promotion commerciale, alors que dans d'autres, on s'occupera surtout de l'aide au développement. La participation du Canada aux activités des organisations multilatérales appuie les objectifs que le pays s'est fixés concernant la paix et la sécurité, les relations économiques internationales, les questions humanitaires et le développement économique.

Les intérêts globaux du Canada à l'étranger ne sont assujettis à aucun ordre de priorité ou de préséance. L'importance accordée à certains intérêts, surtout ceux qui concernent l'aide au développement, dépend des circonstances qui prévalent à l'échelle nationale et internationale. Le Canada s'interesse encore aux questions ayant trait à la souveraineté canadienne, à la promotion de la croissance économique, en mettant tout spécialement l'accent sur les négociations commerciales et les activités commerciales et de placement, ainsi que sur les droits de la personne et la paix et la sécurité mondiales.

Le Canada est reconnu de longue date comme un pays qui se préoccupe activement du développement international. Son but premier à ce chapitre est d'aider les pays en développement à atteindre une croissance économique et sociale qu'ils pourront maintenir d'eux-mêmes par la suite. Les divers programmes d'aide peuvent également rapporter des avantages importants à l'économie canadienne, car l'achat de biens et de services au Canada pour soutenir des projets de développement outre-mer stimule l'industrie canadienne et peut contribuer à l'expansion des marchés d'exportation.

Tableau 3.8
Plan de dépenses: Aide et affaires extérieures

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Budgétaire - Budget des dépenses principal	.....	.....	3,392	3,535
Réserves	.....	.....	12	59
Consolidation/moins-value	.....	.....	-47	-53
Total de l'enveloppe	**2,490**	**2,892**	**3,357**	**3,541**

L'enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures comprend également les ressources affectées à la participation du Canada aux expositions mondiales, aux frais de fonctionnement de la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale, du Centre international d'exploitation des océans et du Centre de recherches pour le développement international, lesquel appuie l'étude des problèmes des régions en développement dans le monde. L'aide fournie aux institutions financières internationales et comprise dans les prévisions de dépenses du ministère des Finances fait également partie de l'enveloppe, de même que celle consentie à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales et à la Commission mixte internationale qui s'occupe de plusieurs questions relatives aux eaux limitrophes et à l'environnement le long de la frontière canado-américaine.

Faits saillants de 1988-1989

Les dépenses de l'enveloppe augmentent de 184 millions de dollars par rapport à l'exercice précédent. Cette hausse transparaît presque entièrement dans le Budget principal de 1988-1989, qui s'élève à 3,535 millions de dollars, malgré une provision pour un budget supplémentaire plus tard dans l'année.

Les ressources additionnelles de 46 millions de dollars consenties au ministère des Affaires extérieures sont principalement liées à des hausses des coûts des activités à l'étranger, ainsi qu'à l'accroissement de la charge de travail.

Les prévisions budgétaires de l'Agence canadienne de développement international dépassent de 97 millions de dollars celles de 1987-1988. Cette hausse est due à une croissance soutenue de l'aide au développement de pays à pays ainsi qu'à l'augmentation des contributions aux projets d'aide au développement des organismes bénévoles canadiens et d'autres organismes non gouvernementaux canadiens et internationaux. La hausse tient compte de la réduction de l'encaissement législatif des billets à vue émis aux banques de développement régional multilatéral et des paiements directs aux fins d'investissement dans ces banques, sommes qui figuraient comme postes budgétaires dans le Budget principal de 1987-1988 et sont maintenant considérées comme dépenses non budgétaires.

Tableau 3.9
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Aide et affaires extérieures

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Affaires extérieures	867.5	913.3	45.8
Agence canadienne de développement international	2,103.1	2,200.5	97.4
Centre international de développement des océans	6.5	8.0	1.5
Centre de recherches pour le développement international	105.9	114.2	8.3
Commission mixte internationale	3.7	3.8	0.1
Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales	4.0	5.0	1.0
Énergie, Mines et Ressources: Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	60.5	60.5	.....
Finances: aide au développement	240.9	229.9	-11.0
Total	**3,392.1**	**3,535.2**	**143.1**

Aide publique au développement

L'Aide publique au développement (APD) prévue en 1988-1989 totalise 2,880 millions de dollars, soit environ 220 millions de plus qu'en 1987-1988. Le tableau 3.10 en présente la répartition pour chacune des années.

Les sorties de fonds pour 1988-1989 comprennent des dépenses budgétaires de 2,700 millions de dollars pour les besoins de trésorerie de l'APD et des dépenses non budgétaires de 75 millions de dollars liées aux dotations dans les banques de développement multilatéral. Ces montants diffèrent du total indiqué au tableau 3.10 principalement dû au fait que le Canada finance surtout les institutions financières internationales au moyen de billets à ordre. Les institutions encaissent ces billets au cours des années subséquentes, selon leurs besoins, et ce sont les prévisions relatives aux encaissements pour l'exercice à venir qui figurent dans le Budget des dépenses principal. La valeur intégrale de ces billets est cependant incluse dans le calcul de l'APD dans l'année d'émission; c'est elle qui est signalée au Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le reste de la différence entre le total de l'APD et les besoins budgétaires réside dans la valeur théorique de l'aide du Canada aux étudiants et aux stagiaires des pays en développement. Ces sommes figureront dans le rapport du Canada de 1988 à l'OCDE.

La valeur théorique de l'aide aux étudiants venant de pays en développement a été rajustée pour ne tenir compte que des étudiants qui sont bénéficiaires d'une bourse ou suivent un programme de formation financés dans le cadre de l'APD.

Une réserve d'intervention de 43 millions de dollars a été prévue pour permettre le financement de nouvelles mesures au titre de l'aide au développement. Elle couvre notamment le coût de la décentralisation de la gestion du programme d'aide. Le détail du plan de décentralisation sera soumis à l'examen du Conseil du Trésor avant que les demandes de crédits ne soient déposées au Parlement.

Tableau 3.10
Aide publique au développement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989
Initiatives du Gouvernement du Canada		
Coopération de pays à pays (ACDI)	1,243	1,291
Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	61	61
Aide aux étudiants étrangers	40	15
Total partiel	1,344	1,367
Partenaires nationaux et internationaux		
Initiatives internationales (ACDI et Affaires extérieures)	514	694
Appui aux secteurs bénévole et industriel	266	306
Billets aux banques et fonds de développement multilatéral (ministère des Finances)	342	268
Centre de recherches pour le développement international	106	114
Centre international de développement des océans	6	8
Total partiel	1,234	1,390
Resources administratives reliées à l'APD (ACDI et Affaires extérieures)	119	128
Réserves	5	43
Total	**2,702**	**2,928**
Moins: remboursements de prêts des années antérieures	42	48
Aide publique au développement nette	**2,660**	**2,880**

Enveloppe de la Défense

Objet des dépenses

L'enveloppe de la Défense comprend les dépenses du ministère de la Défense nationale. De plus, c'est maintenant le ministre de la Défense nationale qui agit comme ministre de tutelle de la société d'État Construction de défense (1951) Limitée, laquelle fournit à la Défense nationale des services d'adjudication et de surveillance des travaux de construction et dont les ressources financières sont puisées dans l'enveloppe de la Défense.

Tableau 3.11
Plan de dépenses: Défense

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Budgétaire - Budget des dépenses principal	.....	.....	10,340	11,200
Réserves	.....	.....	218	.....
Consolidation/moins-value	.....	.....	-116	-112
Total de l'enveloppe	**9,094**	**10,006**	**10,442**	**11,088**

Le Programme des services de défense vise à protéger le Canada et les intérêts canadiens des initiatives violentes ou coercitives et à pouvoir y faire face adéquatement, le cas échéant. À cette fin, il englobe les activités des Forces canadiennes qui aident les autorités civiles à assurer la surveillance, la protection et la sécurité du territoire sous juridiction canadienne. Pour renforcer la sécurité du pays par des mesures de défense conjointes, le programme soutient la participation canadienne à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la collaboration avec les États-Unis à la défense de l'Amérique du Nord. Pour promouvoir la stabilité internationale, il fournit une aide militaire aux opérations pacifiques parrainées par les Nations unies et participe à la formation militaire des pays amis. Il comporte aussi les services de secours en cas d'urgence ou de sinistre ainsi que les opérations de recherche et de sauvetage.

Faits saillants de 1988-1989

Le Livre blanc sur la Défense réitérait l'engagement du gouvernement d'augmenter les dépenses de ce secteur d'au moins 2 p. 100 en termes réels par année. De même, les Examens annuels de la défense aideront à déterminer les fonds supplémentaires dont aura besoin le Ministère en sus de ce niveau de base. Au terme d'un récent examen ministériel du budget de la défense, on en est arrivé à la conclusion que les besoins se chiffreront à 60 millions de dollars de plus en 1988-1989, ce qui porte l'augmentation totale des dépenses liées à la défense à 646 millions de dollars, ou 6.2 p. 100 de plus que les prévisions de 1987-1988.

Les dépenses de l'enveloppe de la Défense passent donc de 10.4 milliards de dollars à 11.1 milliards en 1988-1989. Les dépenses totales de l'enveloppe se situent à un niveau quelque peu inférieur à celui du Budget principal, essentiellement en raison de l'élimination des opérations financières interministérielles au titre du rajustement de consolidation.

Environ 43 p. 100 des dépenses de la Défense sont attribuables aux frais de personnel, catégorie comprenant les traitements, salaires et divers avantages d'un peu plus de 120,000 militaires et civils. La deuxième catégorie est celle des dépenses en capital (environ 24 p. 100 du budget de l'enveloppe), qui tient compte du besoin continu de rééquiper et de moderniser les Forces canadiennes. Cinq importants projets d'acquisitions, soit les chasseurs CF-18, les frégates de patrouille, le matériel destiné à la défense aérienne à basse altitude, le Programme de modernisation du système de défense aérienne de l'Amérique du Nord et le Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal comptent pour 52 p. 100 du budget des immobilisations. Il est à noter que le budget du Programme de remplacement des navires - Phase II, fixé à environ 5 milliards de dollars pour la période s'échelonnant de 1988 à 1997, a récemment été approuvé. Cette somme proviendra de l'enveloppe de la Défense. Les autres immobilisations concernent des postes tels que les munitions, les communications et le matériel informatique, les véhicules, les avions, divers travaux de construction et la recherche et le développement. Le reste du budget de la Défense vise presque entièrement les dépenses de fonctionnement non liées au personnel, notamment le carburant, l'entretien et l'approvisionnement.

Enveloppe du Parlement

Objet des dépenses

L'enveloppe du Parlement comprend les ressources requises par le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement aux fins de la prestation de services administratifs et techniques aux parlementaires, ainsi que pour leurs traitements et ceux du personnel.

Faits saillants de 1988-1989

Les traitements et les indemnités des députés, des sénateurs ainsi que du personnel du Parlement et de la Bibliothèque s'élèvent à 175 millions de dollars pour 1988-1989. Le reste de l'enveloppe est destiné aux frais d'administration du Sénat et de la Chambre des communes, aux frais de fonctionnement de la Bibliothèque, aux subventions et contributions versées aux associations parlementaires et aux dépenses en capital.

Tableau 3.12
Plan de dépenses: Parlement

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Budgétaire - Budget des dépenses principal	.....	.....	222	237
Réserves	.....	.....	6	.....
Consolidation/moins-value	.....	.....	-2	-2
Total de l'enveloppe	**198**	**207**	**226**	**235**

Tableau 3.13
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Parlement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Bibliothèque du Parlement	12.1	12.9	0.8
Chambre des communes	178.8	190.4	11.6
Sénat	30.8	33.7	2.9
Total	**221.7**	**237.0**	**15.3**

Enveloppe des Services gouvernementaux

Objet des dépenses

L'enveloppe des Services gouvernementaux regroupe plusieurs ministères et organismes fédéraux. Certains, comme Travaux publics, la Commission de la Fonction publique et Approvisionnements et Services, consacrent pratiquement toutes leurs ressources au soutien des autres ministères et organismes. D'autres, comme la Société canadienne des postes, Statistique Canada et la Commission de la Capitale nationale, servent surtout le public. Revenu Canada perçoit les impôts, taxes et droits au nom de l'État. L'enveloppe comprend aussi les organismes centraux fédéraux et un certain nombre de plus petits organismes comme le Conseil économique du Canada, organisme consultatif de recherche en économie, et la Commission du tarif, qui entend les appels des décisions rendues en matière de douanes et d'accise. Les dépenses de cette enveloppe comprennent donc presque exclusivement les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations nécessaires au maintien d'un gouvernement national.

Travaux publics, l'un des grands ministères de l'enveloppe, a plusieurs fonctions. Il fournit des locaux — qu'il fait construire, achète ou loue — et dispense des services d'architecture et de génie ainsi que des services connexes aux ministères et organismes fédéraux; construit et entretient les routes et les ponts relevant de la compétence fédérale; administre les biens fonciers fédéraux excédentaires; et accorde des subventions tenant lieu de taxes sur les propriétés fédérales aux autorités municipales et autres. (Ces subventions font elles-mêmes partie de l'enveloppe des Arrangements fiscaux.) La Commission de la Capitale nationale est chargée de préserver et de mettre en valeur la région de la Capitale nationale et d'organiser, d'aider et de coordonner les activités nationales qui enrichissent le tissu social et culturel du Canada.

Revenu Canada applique diverses lois outre la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur la taxe d'accise* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ce ministère remplit aussi des fonctions administratives, comme la perception des cotisations au Régime de pensions du Canada et des primes d'assurance-chômage, pour le compte d'autres ministères fédéraux, et, au nom de gouvernements provinciaux, perçoit les impôts sur le revenu provinciaux et administre divers crédits fiscaux.

Les organismes centraux relevant de cette enveloppe comprennent entre autres le Bureau du Conseil privé, qui assure un soutien opérationnel au mécanisme central de prise de décisions, et le Secrétariat du Conseil du Trésor, dont les prévisions budgétaires contenues dans cette enveloppe incluent la contribution du gouvernement, en tant qu'employeur, aux régimes d'assurance des employés et les dépenses reliées à l'administration centrale de la fonction publique. (Les crédits alloués au Conseil du Trésor pour la création d'emplois relèvent de l'enveloppe du Développement social. Quant au crédit pour éventualités du gouvernement, il ne fait partie d'aucune enveloppe puisqu'il figure en regard des réserves dans le cadre des dépenses.)

Le Bureau du Contrôleur général constitue un autre organisme central; il est responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques de gestion financière, de l'évaluation des programmes et de la vérification.

Le Bureau de privatisation et des affaires réglementaires fournit des avis sur le dessaisissement des sociétés d'État et la mise en oeuvre de la politique du gouvernement en matière de réglementation, de même qu'il fournit des directives et assure un contrôle dans ces domaines.

Tableau 3.14
Plan de dépenses: Services gouvernementaux

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Budgétaire - Budget des dépenses principal	.....	.....	4,022	3,862
Réserves	.....	.....	134	80
Consolidation/moins-value	.....	.....	-58	-57
Total de l'enveloppe	**4,433**	**3,962**	**4,098**	**3,885**

Le ministère des Finances conseille le gouvernement au sujet de la situation économique et financière, du cadre financier global, de la gestion de la dette et du régime fiscal. Il administre aussi des programmes comme celui des paiements de transfert fiscaux qui constituent la majeure partie de l'enveloppe des Arrangements fiscaux.

Le Bureau du Surintendant des institutions financières figure pour la première année au Budget principal. Cet organisme, résultat de la fusion du Bureau de l'Inspecteur général des banques (relevant antérieurement du minitère des Finances) et du Département des assurances, est chargé de la supervision des institutions financières et des régimes de pension sous réglementation fédérale.

Faits saillants de 1988-1989

Les prévisions budgétaires de cette enveloppe diminuent de 160 millions de dollars en raison principalement des besoins moindres de la Société canadienne des postes (180 millions) et du ministère des Travaux publics (73 millions). Ces baisses sont compensées quelque peu par les augmentations des fonds affectés au ministère du Revenu national - Impôt (68 millions), au Secrétariat du Conseil du Trésor (26 millions) et à Approvisionnements et Services (23 millions).

Plus de 89 p. 100 de cette enveloppe est destiné à sept ministères et organismes, soit Travaux publics (915 millions), Impôt (889 millions), Douanes et Accise (482 millions), le Secrétariat du Conseil du Trésor (370 millions), Approvisionnements et Services (276 millions), Statistique Canada (222 millions) et la Société canadienne des postes (196 millions).

La majeure partie du budget des Travaux publics, soit 738 millions de dollars, déduction faite des recettes, est affectée à la prestation de locaux à d'autres ministères fédéraux. Environ 50 millions de dollars ont été transférés en 1988-1989 de Travaux publics à d'autres ministères pour la mise en oeuvre du principe de facturation de ses services en fonction des taux du marché. Ces fonds seront récupérés auprès des clients comme frais d'utilisation.

Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor affiche, comme plus grand poste, une somme de 301 millions de dollars pour la contribution du gouvernement, en tant qu'employeur, aux divers régimes d'assurance et de pension des fonctionnaires fédéraux.

Le budgétaire de la Société canadienne des postes s'élève 196 millions de dollars en 1988-1989 et a trait à une subvention d'infrastructure à l'égard des services fournis aux députés, aux aveugles et aux résidents du Nord. Comme la société sera autosuffisante pour la première année, elle n'aura pas besoin de la subvention législative qu'on lui remettait antérieurement à l'égard de son déficit. La Société se voit cependant consentir un prêt de 110 millions de dollars pour financer des immobilisations.

Le Programme des services et des approvisionnements reçoit une somme nette de 276 millions de dollars de l'enveloppe. Les sommes affectées aux opérations des approvisionnements proviennent, en grande partie, du fonds renouvelable des approvisionnements et dépendent des recettes de ces opérations, lesdites recettes étant établies de manière que le coût entier du matériel acheté pour les ministères se reflète dans les coûts de chacun. Les dépenses à l'égard du Receveur général seront de 207 millions de dollars, dont 36 millions destinés aux institutions financières en compensation de services tels que l'encaissement des chèques et le traitement des dépôts directs.

Les autres principaux éléments de l'enveloppe sont le ministère des Finances, la Commission de la Fonction publique et la Commission de la Capitale nationale.

Environ la moitié des fonds affectés au ministère des Finances dans cette enveloppe sont destinés à l'achat de métaux servant à la fabrication des pièces de monnaie canadienne. Ces fonds demeurent élevés (quoiqu'ils représentent 11 millions de dollars de moins qu'en 1987-1988) en raison de l'introduction de la nouvelle pièce de 1 dollar. Les recettes provenant de la frappe de monnaie canadienne sont portées au crédit du Trésor à titre de recettes budgétaires non fiscales. Le reste des prévisions de l'enveloppe attribuables au ministère des Finances comprennent les frais d'administration d'importants programmes législatifs et la prestation de conseils en matière de politiques économiques et financières.

On prévoit que le Bureau du Surintendant des institutions financières dépensera 34.2 millions de dollars en 1988-1989, dont 32.4 millions seront récupérés à même les droits imposés au secteur financier, ce qui fixe à 1.8 million de dollars l'autorisation requise pour l'année. Les organismes desquels est issu le Bureau n'avaient pas le pouvoir de dépenser directement les sommes qu'ils recueillaient.

La Commission de la Fonction publique consacrera une somme totale de 132 millions de dollars aux activités de dotation non déléguées aux ministères, au paiement d'une part importante des frais de formation linguistique des fonctionnaires fédéraux et à l'examen d'appels déposés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. La Commission recouvre les coûts de ses programmes de formation et de perfectionnement. Étant par ailleurs devenue la seule entité responsable des programmes d'Action positive, elle s'est vu accorder une augmentation connexe de 5.3 millions de dollars de ses crédits.

À compter de 1988-1989, tous les fonds auparavant alloués à la société Construction de Défense (1951) Ltée sont affectés au ministère de la Défense nationale qui achètera ses services de construction de la société. Par conséquent, cette derenière société ne figurera plus dans le Budget des dépenses.

Tableau 3.15
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Services gouvernementaux

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Approvisionnements et Services: ministère, à l'exclusion des accords de réciprocité fiscale, soumissions R & D spontanées et information du public	253.7	276.4	22.7
Statistique Canada	213.3	222.0	8.7
Conseil du Trésor: Secrétariat, à l'exclusion des initiatives pour l'emploi et des éventualités du gouvernement	344.8	370.4	25.6
Contrôleur général	13.0	13.1	0.1
Privatisation et Affaires réglementaires	18.3	18.2	-0.1
Conseil privé: ministère	44.4	45.8	1.4
Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité	1.2	1.3	0.1
Commissaire aux langues officielles	10.6	11.3	0.7
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	8.9	9.5	0.6
Conseil économique du Canada	9.1	9.5	0.4
Directeur général des élections	3.4	3.5	0.1
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	3.3	3.1	-0.2
Consommation et Corporations: Société canadienne des postes	375.0	195.5	-179.5
Finances: ministère	125.0	111.2	-13.8
Assurances	26.0	.....	-26.0
Bureau du Surintendant des institutions financières	.....	1.8	1.8
Commission du tarif	2.6	2.7	0.1
Vérificateur général	46.7	48.3	1.6
Gouverneur général	7.2	7.8	0.6
Revenu national - Douanes et Accise	479.1	481.7	2.6
Revenu national - Impôt	821.1	889.3	68.2
Secrétariat d'État: Commission de la Fonction publique	126.8	132.4	5.6
Travaux publics: ministère, à l'exclusion des subventions aux municipalités	988.5	915.2	-73.3
Commission de la Capitale nationale	86.8	92.3	5.5
Construction de défense (1951) Limitée	13.6	.....	-13.6
Total	**4,022.4**	**3,862.3**	**-160.1**

Enveloppe de la Dette publique

Objet des dépenses

L'objet principal des dépenses de cette enveloppe est de verser aux détenteurs de certains titres fédéraux le rendement fixé au moment des emprunts. Ces éléments de passif portant intérêt comprennent la totalité de la dette fédérale non échue, ainsi qu'un certain nombre de fonds et de comptes spéciaux. La dette non échue comprend les soldes courants des obligations négociables du gouvernement du Canada, des bons du Trésor, des obligations d'épargne du Canada, des placements du Régime de pensions du Canada en titres fédéraux et des emprunts étrangers. Les fonds et comptes spéciaux comprennent les soldes courants des caisses de retraite, des fonds d'assurance et de pension, des comptes de dépôt et de fiducie et la quote-part du Canada au titre des droits de tirage spéciaux.

En outre, l'enveloppe de la Dette publique sert à payer les primes, escomptes, commissions et frais d'administration du Programme du service de la dette.

Tableau 3.16
Plan de dépenses: Dette publique

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Budgétaire - Budget des dépenses principal	.....	.....	28,200	32,055
Réserves	.....	.....	1,020	.....
Total de l'enveloppe	**25,441**	**26,658**	**29,220**	**32,055**

Tableau 3.17
Ventilation des frais de la dette publique

(en millions de dollars)	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Intérêt sur la dette non échue				
—payable en monnaie canadienne	19,545	20,291	22,351	24,660
—payable en devises étrangères	886	1,023	872	816
Total partiel	**20,431**	**21,314**	**23,223**	**25,476**
Intérêt sur autre passif	4,670	5,071	5,694	6,342
Escomptes, primes et commissions sur les obligations	239	206	258	204
Frais de service et frais d'émission de nouveaux prêts	101	67	45	33
Total des frais de la dette publique	**25,441**	**26,658**	**29,220**	**32,055**

Faits saillants de 1988-1989

L'ampleur de l'enveloppe de la Dette publique est surtout fonction des déficits budgétaires accumulés ou, en d'autres mots, du volume de l'encours net de la Dette publique. La dette publique nette a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie, entraînant des intérêts débiteurs croissants. Les taux d'intérêt influent beaucoup sur les frais de la dette, en particulier à court terme. Le niveau prévu de ces frais en 1988-1989 est déterminé par le volume de l'encours au début de l'année, les opérations prévues des marchés de capitaux pendant l'année et certaines hypothèses en ce qui a trait aux taux d'intérêt. À cet égard, l'enveloppe de la Dette publique diffère des autres, du fait qu'on ne peut la considérer comme un niveau de dépenses prévues.

Tableau 3.18
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Dette publique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Finances: frais de la dette publique	**28,200**	**32,055**	**3,855**

Les prévisions budgétaires de 1988-1989 totalisent 32,055 millions de dollars, soit 3,855 millions ou 13.7 p. 100 de plus que celles de 1987-1988. Ce montant pour 1988-1989 est de 2,835 millions de dollars plus élevé que les prévisions courantes de 1987-1988.

Chapitre 4
Dépenses par catégorie de paiement

Le chapitre précédent portait principalement sur les fins que servent les dépenses des ministères. Celui-ci s'arrête à la façon dont les dépenses du gouvernement peuvent être regroupées, soit sous forme de transferts à des organismes ou à des particuliers, de frais pour le service de la dette, de paiements aux sociétés d'État ou encore de dépenses relatives aux opérations courantes des ministères et organismes. Le tableau 4.1 présente le budgétaire du Budget des dépenses principal d'après ces diverses catégories de paiement.

Les paiements de transfert englobent les dépenses publiques, telles que les subventions et contributions, pour lesquelles le gouvernement ne reçoit directement ni biens ni services. Ces paiements sont versés à d'autres paliers de gouvernement, à des particuliers et à des organisations. Le Budget des dépenses principal de 1988-1989 prévoit 56,781 millions de dollars pour les paiements de transfert, soit environ 48 p. 100 du total et 6 p. 100 de plus que le niveau prévu dans celui de 1987-1988.

Plus des deux tiers de la croissance du budgétaire, exception faite des frais de la dette publique, ressortissent aux paiements de transfert.

Tableau 4.1
Le budgétaire du Budget des dépenses principal, par catégorie de paiement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988*	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation	Variation en pourcentage
Paiements de transfert				
À d'autres paliers de gouvernement	21,296	22,662	1,366	6.4
Aux particuliers	21,480	22,329	849	4.0
Subventions	2,275	2,038	-237	-10.4
Autres	8,512	9,752	1,240	14.6
Total des paiements de transfert	**53,563**	**56,781**	**3,218**	**6.0**
Pourcentage du total	*48.3*	*47.6*	*37.7*	.....
Dette publique	**28,200**	**32,055**	**3,855**	**13.7**
Pourcentage du total	*25.4*	*26.9*	*45.2*	.....
Paiements à des sociétés d'État	**4,618**	**4,515**	**-103**	**-2.2**
Pourcentage du total	*4.2*	*3.8*	*-1.2*	.....
Dépenses de fonctionnement et en capital				
Défense nationale	10,340	11,200	860	8.3
Tous les autres ministères et organismes	14,120	14,815	695	4.9
Total des dépenses de fonctionnement et en capital	**24,460**	**26,015**	**1,555**	**6.4**
Pourcentage du total	*22.1*	*21.8*	*18.2*	.....
Total	**110,841**	**119,366**	**8,525**	**7.7**

*Comprend les 700 millions de dollars du Budget supplémentaire (A) au titre du Programme spécial canadien pour les grains.

Transferts à d'autres paliers de gouvernement

Les paiements de transfert à d'autres paliers d'administration publique, tels que les présente le tableau 4.2, s'élèvent à 22,662 millions de dollars en 1988-1989.

Tableau 4.2
Transferts à d'autres paliers de gouvernement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation	Variation en pourcentage
Assurance-maladie	6,843	7,031	188	2.7
Paiements de transfert fiscaux	5,902	6,714	812	13.8
Régime d'assistance publique du Canada	4,192	4,472	280	6.7
Enseignement postsecondaire	2,366	2,382	16	0.7
Gouvernements territoriaux	697	825	128	18.4
Autres	1,296	1,238	-58	-4.5
Total	**21,296**	**22,662**	**1,366**	**6.4**

En vertu de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, le gouvernement fédéral participe au financement des services assurés et des services complémentaires de santé, et de l'enseignement postsecondaire. Ces contributions comprennent des paiements en espèces et des transferts fiscaux et augmentent chaque année en fonction de la croissance de l'économie nationale. La valeur des transferts fiscaux augmente en fonction du rendement des impôts des particuliers et des sociétés transférées aux provinces. La différence entre les contributions totales et la valeur des transferts fiscaux correspond aux paiements en espèces. Le Budget des dépenses principal de 1988-1989 prévoit 9,413 millions de dollars pour la partie en espèces de ce programme, alors que les contributions totales, y compris l'impôt et les transferts en espèces, devraient s'élever à 18.5 milliards de dollars, une augmentation de 5.3 p. 100 par rapport à 1987-1988.

Les contributions fédérales aux provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada sont autorisées par une loi adoptée en 1966. Elles représentent 50 p. 100 des dépenses provinciales et municipales admissibles au titre de l'aide aux personnes dans le besoin et pour certains services sociaux et certains services de santé. Chaque province administre ses propres programmes d'aide sociale. On prévoit que les dépenses fédérales au titre du Régime d'assistance publique du Canada augmenteront de 6.7 p. 100 en 1988-1989.

Les paiements de transfert fiscaux comprennent les paiements de péréquation, les subventions prévues dans les lois constitutionnelles, le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises de services publics et les accords de réciprocité fiscale. Les paiements de péréquation, qui représentent environ 95 p. 100 des transferts fiscaux, sont des versements non assortis de conditions permettant aux provinces à faible revenu d'élever, jusqu'à une norme établie, la capacité d'imposition de leurs contribuables, de façon à assurer les services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. La norme est établie d'après la capacité fiscale moyenne de cinq provinces: la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.

Transferts aux particuliers

Les paiements aux particuliers représentent quelque 40 p. 100 de tous les paiements de transfert et 19 p. 100 du budgétaire du Budget des dépenses principal de 1988-1989. Les prestations de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint comptent pour beaucoup dans cette catégorie, ainsi que l'indique le tableau 4.3. Le montant de 15,530 millions de dollars prévu pour ces paiements aux personnes âgées est de 937 millions de dollars plus élevé que le montant correspondant en 1987-1988.

Tableau 4.3
Transferts aux particuliers

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation	Variation en pourcentage
Sécurité de la vieillesse	10,258	11,118	860	8.4
Supplément de revenu garanti	3,753	3,887	134	3.6
Contribution gouvernementale à l'assurance-chômage	2,785	2,656	-129	-4.6
Allocations familiales	2,562	2,586	24	0.9
Allocation au conjoint	582	525	-57	-9.8
Autres	1,540	1,557	17	1.1
Total	**21,480**	**22,329**	**849**	**4.0**

Les prestations de sécurité de la vieillesse sont versées à tout Canadien de plus de 65 ans, tandis que le supplément de revenu garanti est versé aux bénéficiaires dont le revenu est insuffisant. L'augmentation de ces paiements est attribuable à la hausse des prestations mensuelles résultant de l'indexation prévue par la loi et à l'accroissement du nombre de personnes admissibles.

Le programme des allocations familiales représente d'autres paiements de transfert importants aux particuliers. Les allocations, qui sont indexées partiellement, sont versées à tous les Canadiens qui ont des enfants de moins de 18 ans. Bien que la *Loi sur les allocations familiales* prévoie la majoration du paiement moyen par enfant, elle permet aux provinces d'ajuster ces paiements selon le nombre et l'âge des enfants de la famille.

La contribution du gouvernement au Compte d'assurance-chômage et les primes versées par les employeurs et les employés servent à financer les prestations d'assurance-chômage.

Les programmes susmentionnés représentent plus de 90 p. 100 des transferts aux particuliers et sont à l'origine de la presque totalité de la croissance survenue dans cette catégorie de paiements depuis le Budget des dépenses précédent.

Subventions

La catégorie Subventions des paiements de transfert se compose de subventions et de contributions versées à des organisations et à des particuliers dans le but d'alléger les coûts de production de biens et de marchandises ou d'aider à stabiliser les cours des marchés.

Tableau 4.4
Subventions

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation	Variation en pourcentage
Loi sur le transport du grain de l'Ouest	724	664	-60	-8.3
Loi de stabilisation des prix agricoles	363	428	65	17.9
Programme spécial canadien pour les grains	698	292	-406	-58.2
Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur	.....	259	259	.....
Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest	99	125	26	26.3
Tarif-marchandises des céréales	.....	26	26	.....
Paiements d'encouragement du secteur pétrolier	130	.....	-130	-100.0
Autres	261	244	-17	-6.5
Total	**2,275**	**2,038**	**-237**	**-10.4**

Comme en témoignent le niveau rajusté du Budget principal de 1987-1988 et le Budget principal de 1988-1989, le Programme spécial canadien pour les grains accuse une baisse de 406 millions de dollars. Les augmentations de 169 millions des autres subventions qui compensent cette baisse résultent en majeure partie du nouveau financement à l'égard du Programme canadien d'encouragement à l'exploitation et à la mise en valeur (259 millions), lequel excède toutes les autres baisses des subventions.

Autres paiements de transfert

Cette catégorie se compose en grande partie de subventions et de contributions à des organisations, des associations, des entreprises et des universités à l'égard de projets de recherche, de la mise au point de technologies et de la promotion d'initiatives de nature éducative ou culturelle.

Ces paiements de transfert, présentés au tableau 4.5, sont reliés à une vaste gamme de programmes, le principal étant celui de l'aide aux pays en développement. Les subventions et les contributions sont dans ce cas consacrées à l'aide bilatérale et multilatérale, à l'aide alimentaire, à l'aide spéciale au développement et aux secours d'urgence internationaux.

Tableau 4.5
Autres paiements de transfert

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation	Variation en pourcentage
Aide au développement	2,258	2,340	82	3.6
Programmes d'emploi et d'immigration et initiatives pour l'emploi	1,677	1,655	-22	-1.3
Indiens et Inuit	1,354	1,523	169	12.5
Expansion industrielle régionale	890	1,119	229	25.7
Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest	.....	293	293	.....
Agence des perspectives de l'Atlantique	.....	279	279	.....
Autres	2,333	2,543	210	9.0
Total	**8,512**	**9,752**	**1,240**	**14.6**

Les mesures de création d'emploi administrées par Emploi et Immigration sont le deuxième élément en importance de cette catégorie de dépenses. On assiste à une augmentation notable des contributions accordées aux bandes et aux organismes indiens et inuit pour divers projets ayant trait à l'enseignement et au développement culturel et économique. La catégorie comprend également les contributions de développement économique accordées aux provinces de l'Atlantique et à l'Ouest du Canada suite à la création de deux organismes, l'Agence des perspectives de l'Atlantique et le Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest. Le reste des paiements comprend des contributions telles que celles versées en vertu des ententes auxiliaires de développement économique et régional et de la *Loi sur le développement industriel et régional*, de même que les paiements effectués en vertu de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*.

Frais de la dette publique

Les frais de la dette publique sont présentés au tableau 4.6. Ces frais comprennent les intérêts exigibles sur l'encours de la dette, les frais du service de la dette et ceux d'émission des nouveaux emprunts. La part de ce poste dans les dépenses totales a augmenté régulièrement ces dernières années. Les frais de la dette publique comptent pour 60 p. 100 de la croissance des programmes législatifs contenus dans ce Budget principal.

Tableau 4.6
Dette publique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation	Variation en pourcentage
Frais de la dette publique	**28,200**	**32,055**	**3,855**	**13.7**

Sociétés d'État

Les paiements aux sociétés d'État comprennent les affectations budgétaires des diverses sociétés indiquées au tableau 4.7.

Tableau 4.7
Paiements à des sociétés d'État

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation	Variation en pourcentage
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,667	1,704	37	2.2
Société Radio-Canada	881	907	26	3.0
VIA Rail Canada Inc.	500	612	112	22.4
Société canadienne des postes	375	196	-179	-47.7
Autres	1,195	1,096	-99	-8.3
Total	**4,618**	**4,515**	**-103**	**-2.2**

La baisse des paiements aux sociétés d'État est en grande partie attribuable à la Société canadienne des postes. Les 196 millions de dollars indiqués constituent une des paiements destinés à compenser le coût des envois de courrier à caractère culturel et à rembourser les services assurés aux députés, aux aveugles et aux résidents du Nord.

L'augmentation de 112 millions de dollars dans le cas de VIA Rail Canada Inc. est attribuable aux opérations des services de voyageurs, y compris l'aide au réaménagement de la main-d'oeuvre. D'autres diminutions importantes des paiements affectent l'Énergie atomique du Canada Limitée, la Société de développement du Cap-Breton et la Banque fédérale de développement, mais sont en partie compensées par des hausses dans le cas de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et de la Société Radio-Canada.

Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital

Cette dernière catégorie, présentée au tableau 4.8, comprend les dépenses de fonctionnement et en capital des ministères et organismes fédéraux. Les dépenses du ministère de la Défense nationale représentant une part importante de cette catégorie, elles sont indiquées séparément.

Tableau 4.8
Dépenses de fonctionnement et en capital

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation	Variation en pourcentage
Défense nationale	10,340	11,200	860	8.3
Autres ministères et organismes				
Traitements, salaires et autres frais relatifs au personnel	10,008	10,505	498	5.0
Autres	4,113	4,310	197	4.8
Total	**24,460**	**26,015**	**1,555**	**6.4**

Du montant total des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital de tous les autres ministères et organismes (14.8 milliards de dollars), la Défense nationale non comprise, les traitements et salaires, les régimes d'avantages sociaux des employés et les autres frais reliés au personnel représentent 10.5 milliards de dollars. Les coûts des régimes d'avantages sociaux correspondent aux contributions du gouvernement à titre d'employeur à divers régimes de pension et d'assurance. La ventilation estimative de ces contributions est présentée au tableau 4.9. L'augmentation de la contribution du gouvernement au Régime de pension de la Fonction publique résulte de nouveaux taux salariaux négociés, tandis que celle des prestations de retraite supplémentaires tient principalement compte de la hausse de 4.1 p. 100 de l'assiette des cotisations. Quant à l'augmentation de 17.5 p. 100 des contributions au Régime de pension du Canada et au Régime de rentes du Québec, elle découle de taux et de plafonds des contributions plus élevés.

Tableau 4.9
Budget des dépenses principal: coûts des régimes d'avantages sociaux des employés

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Contributions de l'employeur:			
Régime de pension de la Fonction publique	416	441	25
Prestations de retraite supplémentaires	580	618	38
Régime de pension du Canada et Régime des rentes du Québec	103	121	18
Prestations de décès	8	8	.....
Assurance-chômage	211	220	9
Total partiel	**1,318**	**1,408**	**90**
Moins: sommes recouvrées des fonds renouvelables et des affectations de crédits	85	76	-9
Total	**1,233**	**1,332**	**99**

Le tableau 4.1S, à la page 52, présente l'évolution de la croissance des dépenses budgétaires par catégorie de paiement.

Catégories de dépenses par enveloppe

Le graphique E illustre la répartition des diverses catégories de dépenses entre les enveloppes. On retrouve la majeure partie (74 p. 100) des paiements de transfert dans l'enveloppe du Développement social. Il s'agit des sommes versées aux provinces pour le financement de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire, des paiements aux particuliers tels que la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, l'allocation au conjoint et les allocations familiales, de même que la contribution du gouvernement aux prestations d'assurance-chômage. Cette enveloppe regroupe également la majorité (64 p. 100) des paiements aux sociétés d'État. Les plus importantes à ce chapitre sont la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Radio-Canada. L'enveloppe de la Défense est constituée en entier de dépenses de fonctionnement et en capital. On lui attribue 43 p. 100 de toutes les dépenses gouvernementales de ce genre, le reste étant dispersé assez également entres les enveloppes du Développement social, du Développement économique et régional et des Services gouvernementaux.

Graphique E
Répartition des catégories de dépenses par enveloppe

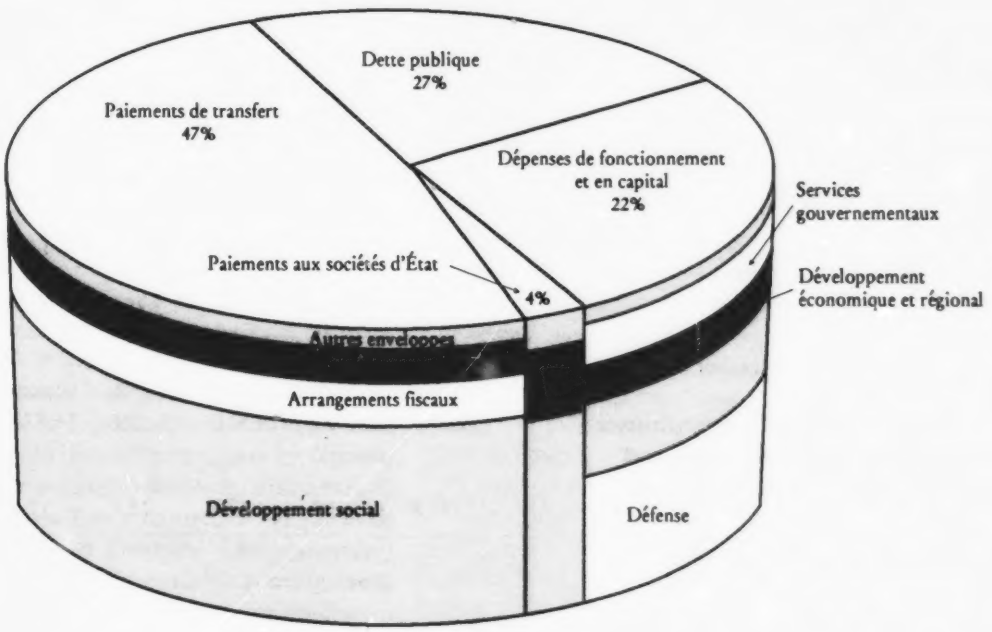


Tableau supplémentaire 4.1S
Dépenses budgétaires par catégorie de paiement*

(en millions de dollars)	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Total des dépenses budgétaires							
Niveau	**88,521**	**96,610**	**109,215**	**111,234**	**116,388**	**125,300**	**132,250**
Variation en pourcentage	*18.2*	*9.1*	*13.0*	*1.8*	*4.6*	*7.7*	*5.5*
Pourcentage du PIB	*23.6*	*23.8*	*24.5*	*23.2*	*22.8*	*22.7*	*22.5*
Dépenses budgétaires de programmes (après déduction des frais de la dette publique)							
Niveau	**71,618**	**78,533**	**86,760**	**85,793**	**89,730**	**96,080**	**100,195**
Variation en pourcentage	*19.8*	*9.7*	*10.5*	*-1.1*	*4.6*	*7.1*	*4.3*
Pourcentage du PIB	*19.1*	*19.4*	*19.5*	*17.9*	*17.6*	*17.4*	*17.1*
Catégorie de paiement							
Paiements de transfert	**45,918**	**52,158**	**57,637**	**57,137**	**60,395**	**62,707**	**65,880**
Sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti et allocation au conjoint	9,643	10,406	11,418	12,525	13,445	14,465	15,530
Prestations d'assurance-chômage	9,823	9,782	10,052	10,036	10,444	10,150	10,230
Santé et enseignement	5,592	7,629	8,595	8,677	8,839	8,925	9,413
Paiements de transfert fiscaux	5,378	5,747	5,714	5,702	5,801	6,548	6,714
Allocations familiales	2,231	2,326	2,418	2,501	2,534	2,565	2,586
RAPC	2,832	3,288	3,745	3,916	4,051	4,310	4,472
Autres paiements de transfert	10,418	12,980	15,695	13,780	15,281	15,744*	16,935
Frais de la dette publique	**16,903**	**18,077**	**22,455**	**25,441**	**26,658**	**29,220**	**32,055**
Paiements à des sociétés d'État	**6,187**	**5,231**	**5,850**	**4,272**	**4,605**	**4,618**	**4,515**
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,574	1,604	1,965	1,454	1,454	1,667	1,704
Dépenses de fonctionnement et en capital							
Défense nationale	**6,938**	**7,843**	**8,762**	**9,094**	**10,005**	**10,442**	**11,088**
Tous les autres ministères et organismes	**12,575**	**13,301**	**14,510**	**15,291**	**14,725**	**14,512***	**15,248**
(Tous les autres ministères et organismes en pourcentage des dépenses budgétaires totales)	*14.2*	*13.8*	*13.3*	*13.7*	*12.7*	*11.6*	*11.5*

*Données rajustées du Budget des dépenses principal.

Chapitre 5
Crédits non compris dans le plan de dépenses

Les chapitres précédents expliquaient comment le budgétaire du Budget principal s'insère dans le plan global des dépenses du gouvernement. Celui-ci traite des raisons pour lesquelles le reste des crédits (prêts, dotations en capital et avances) ne sont pas compris dans ce cadre des dépenses et situe en outre ces crédits dans le plan financier global du gouvernement.

Vers la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, le cadre des dépenses englobait les dépenses budgétaires ainsi que les prêts, dotations en capital et avances, postes non budgétaires, sur le fondement que le financement provenait dans les deux cas du gouvernement, et ce, à court terme. Au cours des dernières années, on a établi une distinction entre les fonds destinés aux placements et ceux destinés aux dépenses courantes.

Le cadre, ou plan des dépenses se limite maintenant aux seules dépenses budgétaires, mais la définition de ces dernières a été étendue à la portion des prêts, dotations en capital et avances qui est consentie à des conditions de faveur. La définition de dépenses budgétaires a été étendue à certains prês, dotations en capital ou avances dont on sait qu'ils ne modifieront pas l'actif du gouvernement, soit parce qu'ils ne produisent pas de recettes ou parce qu'ils ne sont pas entièrement recouvrables. Cette situation peut être due à divers facteurs, y compris l'évolution des conditions pendant la durée du placement. De telles opérations ne modifient pas les avoirs financiers du gouvernement, et c'est pourquoi le cadre des dépenses tient compte de ces prêts et dotations comme s'ils étaient des dépenses budgétaires, et les consigne au moyen d'un ajustement comptable connu sous le nom de provision pour moins-value. (Voir le tableau 2.3 au chapitre 2.) Tous les prêts, dotations en capital et avances sont initialement comptabilisés au prix coûtant et évalués chaque année pour tenir compte des pertes prévues, qu'elles soient réalisées ou non. Ces écritures de régularisation figurent dans les dépenses budgétaires sur autorisation du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor en vertu de l'article 54 de la *Loi sur l'administration financière*. Ces rajustements n'augmentent pas les besoins financiers du gouvernement; ils ne font que reconnaître que ces postes ne produiront aucun rendement et, par conséquent, qu'ils devraient être considérés comme des dépenses budgétaires plutôt que comme des placements.

Les prêts, dotations en capital et avances apparaissent comme des postes non budgétaires puisqu'ils augmentent les avoirs financiers du gouvernement. Lorsque ce dernier cède ou aliène ses avoirs financiers, il en résulte une augmentation de l'encaisse qui compense la baisse des éléments d'actif. Comme les avoirs financiers du gouvernement ne changent que lorsqu'il y a acquisition ou aliénation des biens, tout gain réalisé et tout coût de renonciation encouru au cours de la durée de ces placements sont traités comme des dépenses budgétaires. Les intérêts versés par le gouvernement sur les fonds qu'il emprunte pour effectuer les placements apparaissent comme dépenses budgétaires, au titre des frais de la dette publique, tandis que les gains tirés de ces placements sont consignés comme recettes budgétaires non fiscales.

Les prêts, dotations en capital et avances figurent dans le Budget des dépenses principal parce qu'ils s'appliquent à des actifs qui ne peuvent être acquis qu'au moyen de crédits parlementaires. Puisqu'ils ne représentent pas des paiements de transfert ou des dépenses à l'égard d'un travail accompli, de biens ou de services reçus, ils ne font pas partie du cadre des dépenses. Ils font cependant partie intégrante du plan financier global du gouvernement qui comprend les recettes et les dépenses budgétaires ainsi que les prêts, dotations en capital et avances et autres opérations non budgétaires. Les besoins financiers globaux qui en résultent doivent être financés par des emprunts ou des opérations de change.

La suite de ce chapitre porte sur les prêts, dotations en capital et avances pour lesquels le gouvernement sollicite une autorisation dans le présent Budget des dépenses principal.

Le Budget des dépenses principal de 1988-1989 prévoit des postes non budgétaires de prêts, dotations en capital et avances qui se rapportent à l'émission et au remboursement de prêts aux sociétés d'État, à l'industrie, aux autres gouvernements et à des institutions financières internationales. Le tableau 5.1 présente ces prêts sous une forme sommaire pour 1988-1989 et l'année antérieure.

Tableau 5.1
Budget des dépenses principal: prêts, dotations en capital et avances

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989	Variation
Sociétés d'État et organismes			
Établissements de crédit	-142	-139	3
Autres sociétés et organismes	2	136	134
Total des sociétés d'État et des organismes	**-140**	**-3**	**137**
Gouvernements provinciaux	1	9	8
Gouvernements nationaux et organisations internationales	8	79	71
Entreprises privées	16	11	-5
Divers	46	35	-11
Total	**-69**	**131**	**200**

Les prêts, dotations en capital et avances aux sociétés d'État et aux organismes représentent des créances du gouvernement envers ces sociétés relativement aux fonds de roulement, aux dépenses en capital et autres; la participation au capital social; et des prêts et avances aux fins d'autres prêts. Les remboursements nets de prêts, dotations en capital et avances aux sociétés d'État et aux organismes offrant une aide financière au secteur privé proviennent actuellement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Dans la même catégorie, toutefois, la Société pour l'expansion des exportations reçoit de nouveaux prêts dans ce Budget des dépenses.

Les 136 millions de dollars de prêts consentis aux autres sociétés d'État comprennent 110 millions de dollars versés à la Société canadienne des postes et 25 millions de dollars à la Commission d'énergie du Nord canadien.

Les prêts aux gouvernements provinciaux et territoriaux qui se rapportent aux raccordements régionaux des réseaux électriques s'élèvent à 9 millions de dollars en 1988-1989, une augmentation de 8 millions de dollars par rapport à l'année précédente.

Les 79 millions de dollars en prêts consentis aux gouvernements nationaux et aux banques de développement traduisent surtout la reclassification (de budgétaires à non budgétaires) des prêts d'aide au développement et des engagements envers les banques de développement.

Presque tous les autres articles sont compris dans les 35 millions de dollars octroyés aux autochtones pour le règlement de leurs revendications et pour les coûts liés aux recherches et aux négociations concernant leurs revendications territoriales.

Le tableau 5.2 fait état des emprunts remboursés au cours des années antérieures qui ne sont pas compensés par des nouveaux prêts en 1988-1989 et ne figurent donc pas ailleurs dans les documents du Budget des dépenses principal. Dans le cas de la Société du crédit agricole, la diminution notable des remboursements prévus traduit la baisse des remboursements reliés au Programme de prêts basés sur les prix.

Tableau 5.2
Budget des dépenses principal: remboursements de prêts

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1987-1988	Budget des dépenses principal 1988-1989
Affaires des anciens combattants	19.6	26.5
Affaires extérieures	33.6	34.2
Agence canadienne de développement international	41.8	48.1
Affaires indiennes et du Nord canadien	3.9	5.1
Commission d'énergie du Nord canadien	11.4	7.6
Territoire du Yukon	0.7	0.6
Agriculture	0.8	0.8
Société du crédit agricole	605.0	255.0
Énergie, Mines et Ressources	1.8	1.8
Énergie atomique du Canada Limitée	44.5	46.3
Expansion industrielle régionale	2.5	1.6
Banque fédérale de développement	51.0	.....
Finances	11.0	11.0
Office du développement municipal et des prêts aux municipalités	8.2	5.7
Transports	1.4	1.7
Air Canada	22.0	23.6
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada	10.4	11.3
Total	**869.6**	**480.9**